



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE CARTER c. RUSSIE

(Requête n° 20914/07)

ARRÊT

Art. 2 (volet matériel) • Vie • Empoisonnement et assassinat d'un transfuge et dissident russe au Royaume-Uni par deux personnes ayant agi en qualité d'agents de la Russie • Administration de poison s'analysant en l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur la vie d'un homme dans une situation de ciblage direct

Art. 2 (volet procédural) • Absence d'enquête effective sur le décès de la part des autorités internes

Art. 38 • Manquement de l'État à son obligation procédurale à raison de son refus injustifié de produire des éléments demandés par la Cour

STRASBOURG

21 septembre 2021

DÉFINITIF

28/02/2022

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Carter c. Russie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Paul Lemmens, *président*,

Georgios A. Serghides,

Dmitry Dedov,

Georges Ravarani,

Darian Pavli,

Anja Seibert-Fohr,

Peeter Roosma, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu la requête (n° 20914/07) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une ressortissante russo-britannique, M^{me} Maria Anna Carter, également appelée Marina Anatolyevna Litvinenko (« la requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 21 mai 2007,

Vu la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement russe (« le Gouvernement »),

Vu la décision du gouvernement du Royaume-Uni de ne pas user de son droit d'intervenir dans la procédure,

Vu les observations des parties et la réponse du gouvernement du Royaume-Uni aux questions de la Cour,

Vu la décision d'examiner la recevabilité et le fond de l'affaire conjointement,

Vu la décision de rejeter la demande d'audience formulée par la requérante,

Vu la décision de rejeter la demande de dessaisissement en faveur de la Grande Chambre formulée par la requérante,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 mai et le 22 juin 2021,

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

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne l'empoisonnement, survenu au Royaume-Uni, du mari de la requérante, qui était un transfuge et dissident russe. La requérante allègue que l'homicide en question a été commis sur les instructions des autorités russes ou avec leur approbation formelle ou tacite, et que les autorités russes n'ont pas mené d'enquête interne effective sur le meurtre allégué.

EN FAIT

2. La requérante est née en 1962 et réside au Royaume-Uni. Elle a été représentée devant la Cour par Sir Keir Starmer, QC, M^e Ben Emmerson, QC,

et le professeur William Bowring, avocats à Londres, ainsi que par M^{me} Louise Christian, *solicitor*.

3. Le Gouvernement a été représenté par M. G. Matyushkin, le représentant de la Fédération de Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme, puis par M. M. Galperin, qui lui a succédé.

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties et qu'ils ressortent des documents versés au dossier de l'affaire, peuvent se résumer comme suit.

LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le passé de M. Litvinenko et sa vie au Royaume-Uni

5. La requérante est la veuve de M. Alexandr Valterovich Litvinenko, un ressortissant russo-britannique né en 1962.

6. À partir de 1988, M. Litvinenko travailla pour le Comité pour la sécurité de l'État de l'URSS (KGB), puis pour les organismes qui succédèrent à celui-ci, notamment le Service fédéral de sécurité de la Russie (FSB), d'abord au sein de l'unité de lutte contre la criminalité organisée et ensuite dans le département anti-terrorisme. En 1994, alors qu'il enquêtait sur une tentative d'assassinat qui avait visé M. Boris Berezovski, riche homme d'affaires et magnat des médias, il noua des liens d'amitié avec celui-ci.

7. En 1997, M. Litvinenko fut chargé de conduire des opérations spéciales qu'il estimait illégales, et reçut notamment l'ordre d'étudier la possibilité d'assassiner M. Berezovski. M. Litvinenko signala les ordres selon lui illégaux qu'il avait reçus au parquet militaire ainsi qu'au nouveau directeur du FSB. En novembre 1998, il rendit publiques ses allégations contre le FSB dans le cadre d'une conférence de presse devant des médias internationaux.

8. En décembre 1998, M. Litvinenko fut congédié par le FSB. En mars 1999, on lui reprocha d'avoir abusé de ses fonctions d'agent public et il fut arrêté et placé en détention à la maison d'arrêt du FSB à Lefortovo, où il demeura pendant huit mois. En novembre 1999, il fut acquitté par la juridiction de jugement, mais il fut immédiatement arrêté de nouveau sur la base de chefs d'accusation similaires. Cette deuxième procédure fut abandonnée, M. Litvinenko étant parvenu à établir son alibi. Il fit ensuite l'objet d'une troisième procédure pour avoir, censément, placé des éléments de preuve sur un suspect. Cette procédure était toujours pendante à Moscou lorsque M. Litvinenko quitta la Russie en septembre 2000. M. Litvinenko fut finalement reconnu coupable *in absentia* de ces mêmes charges en 2002.

9. En 2001, le Royaume-Uni accorda l'asile à M. Litvinenko et à sa famille. M. et M^{me} Litvinenko choisirent de changer de nom : la requérante prit le nom de Maria Anna Carter et M. Litvinenko, celui d'Edwin Redwald Carter. Lorsqu'ils purent prétendre à acquérir la nationalité britannique par

naturalisation, ils en firent la demande et la nationalité britannique leur fut décernée lors d'une cérémonie qui eut lieu le 13 octobre 2006.

10. Au Royaume-Uni, M. Litvinenko se livra à des activités très diverses, qui avaient principalement pour but de mettre en lumière ce qu'il considérait comme des cas de corruption au sein des services de renseignement russes ainsi que les liens qu'il disait exister entre ces services et la criminalité organisée. Il publia des livres dans lesquels il accusait le FSB d'avoir orchestré des attentats à la bombe qui avaient été perpétrés contre quatre immeubles d'habitation à Moscou en 1999 et qui auraient eu pour finalité de fournir une justification pour la décision de déclencher la seconde guerre de Tchétchénie. Il entretenait des liens d'amitié avec M. Berezovski, qui avait quitté la Russie à la fin de l'année 2000 et s'était établi comme exilé politique au Royaume-Uni, où il avait obtenu l'asile. M. Berezovski utilisait sa fortune pour encourager et financer des détracteurs des autorités russes tels que M. Litvinenko.

11. Des éléments indiquent par ailleurs que M. Litvinenko a travaillé comme consultant pour les services de renseignement britanniques sur la question de la criminalité organisée russe en Europe et qu'il s'est rendu dans d'autres pays européens, en particulier en Espagne, pour y aider les autorités répressives ; le gouvernement du Royaume-Uni, se retranchant derrière sa politique établie de longue date en la matière, n'a ni confirmé ni nié ces allégations. M. Litvinenko collabora également avec M. Scaramella, consultant auprès de la commission chargée par le Parlement italien d'examiner les agissements du KGB et de la criminalité organisée russe en Italie.

12. M. Litvinenko mena aussi dans le secteur privé des missions de sécurité qui consistaient notamment à élaborer des rapports de « contrôle préalable » (« *due diligence* ») pour le compte d'entreprises désireuses de se renseigner sur des relations d'affaires russes. Il travailla dans ce cadre avec trois entreprises de sécurité privées sises à Londres, RISC Management Limited, Triton International Limited et Erinys UK Limited. Les recherches de renseignements dont il accepta de se charger le conduisirent à solliciter l'assistance de ses contacts à Moscou. À partir de l'année 2005, il impliqua dans ses activités professionnelles M. Andrey Lugovoy, qui avait été agent du KGB et du service fédéral de protection et chef de la sécurité de la chaîne de télévision de M. Berezovski et qui était par la suite devenu propriétaire d'une entreprise de sécurité en Russie. L'un des rapports que rédigea M. Litvinenko portait sur un haut fonctionnaire russe qui était à l'époque assistant du président de la Russie, avait noué des liens étroits avec le groupe criminel Tambovskaya, acquis des intérêts dans des projets d'infrastructure russes et apporté son aide à un cartel de la drogue colombien dans le cadre d'une opération de blanchiment d'argent. Ce rapport, qui fut achevé en septembre 2006, fit apparemment avorter le projet de partenariat impliquant

le haut fonctionnaire en question, ce qui entraîna pour ce dernier des pertes financières considérables.

B. Les événements ayant précédé le décès de M. Litvinenko

1. La visite de MM. Lugovoy et Kovtun à Londres du 16 au 18 octobre 2006

13. Dans la matinée du 16 octobre 2006, M. Lugovoy se rendit de Moscou à Londres à bord d'un avion de la compagnie Transaero. Il était accompagné de M. Dmitri Kovtun, qu'il connaissait de longue date.

14. L'appareil à bord duquel ils voyagèrent portait l'immatriculation EI-DDK. La police britannique ne put ultérieurement vérifier si cet appareil présentait une contamination radioactive, alors qu'elle put le faire pour les autres avions à bord desquels MM. Lugovoy et Kovtun avaient voyagé durant cette période. Le 1^{er} décembre 2006, lorsque l'ambassade britannique à Moscou informa les autorités russes et Transaero que les appareils étaient susceptibles d'être contaminés, le chef de la santé publique russe lui répondit que tous les appareils avaient été contrôlés et qu'aucune contamination n'avait été décelée. L'appareil immatriculé EI-DDK était censé décoller pour Londres le lendemain, mais ce vol fut annulé et l'avion ne retourna pas au Royaume-Uni.

15. Dans l'après-midi du 16 octobre 2006, une réunion eut lieu entre MM. Lugovoy, Kovtun et Litvinenko ainsi qu'un représentant de la société Erinys UK Limited dans la salle du conseil d'administration de cette entreprise. Les participants s'installèrent autour d'une table recouverte de feutrine. Des traces de contamination au polonium furent par la suite découvertes sur la feutrine, dans la zone située entre la place de M. Lugovoy et celle de M. Litvinenko, ainsi que sur deux des chaises.

16. Après la réunion, les trois participants russes allèrent ensemble au restaurant. Une contamination radioactive secondaire fut décelée sur l'une des tables du restaurant.

17. Plus tard ce jour-là, après le dîner, M. Litvinenko se sentit soudain mal et vomit. Il demeura souffrant pendant les deux jours suivants. Supposant qu'il s'agissait d'une intoxication alimentaire, il ne prit pas d'avis médical.

18. Le 17 octobre 2006, à 13 h 30, MM. Lugovoy et Kovtun rendirent leurs chambres d'hôtel avec un jour d'avance, sans demander de remboursement. Leurs chambres furent ultérieurement toutes deux soumises à des tests qui révélèrent une contamination significative. Une contamination primaire, c'est-à-dire une contamination résultant d'un contact direct avec un produit radioactif, fut découverte dans le siphon du lavabo de la salle de bains de la chambre où avait séjourné M. Lugovoy. Le niveau de contamination relevé était compatible avec l'hypothèse d'un déversement de produit radioactif dans le lavabo.

19. MM. Lugovoy et Kovtun s'enregistrèrent dans un nouvel hôtel et participèrent à des réunions d'affaires ce même jour. Une contamination secondaire fut par la suite découverte dans leurs chambres d'hôtel, dans les bureaux où ils s'étaient rendus, ainsi que sur un CD que M. Kovtun avait donné au représentant d'une entreprise.

20. Le 18 octobre 2006, MM. Lugovoy et Kovtun retournèrent à Moscou à bord d'un avion de la compagnie Transaero. Des contrôles réalisés sur l'appareil (immatriculé EI-DNM) révélèrent une contamination secondaire dans la zone des sièges sur lesquels les deux hommes avaient voyagé. Dans leur réponse à l'ambassade britannique du 1^{er} décembre 2006, les autorités russes affirmèrent que l'appareil n'était pas contaminé.

2. La visite de M. Lugovoy à Londres du 25 au 28 octobre 2006

21. Du 25 au 28 octobre 2006, M. Lugovoy séjourna de nouveau à Londres. Il participa à plusieurs réunions d'affaires, dont l'une eut lieu dans les bureaux de M. Berezovski. Il apparaît par ailleurs qu'il rencontra au moins une fois M. Litvinenko dans un bar de l'hôtel où il séjournait.

22. Une contamination secondaire fut décelée dans l'avion à bord duquel il était venu à Londres, dans les bureaux où il s'était rendu ainsi que dans sa chambre d'hôtel. Les niveaux de contamination les plus élevés furent relevés dans la poubelle de la salle de bains, en particulier sur une zone du fond du récipient intérieur de la poubelle, ainsi que sur deux serviettes retrouvées dans la buanderie de l'hôtel. Le schéma de contamination semblait compatible avec l'hypothèse d'un déversement accidentel, peut-être suivi d'une tentative de nettoyage ou d'évacuation du produit renversé.

3. La visite de MM. Lugovoy et Kovtun à Londres du 31 octobre au 3 novembre 2006

23. M. Lugovoy revint à Londres le 31 octobre 2006, accompagné par des membres de sa famille et des amis. Ce voyage, qui devait lui permettre d'assister à un match de football, avait été prévu quelque temps avant l'entrevue de M. Lugovoy avec M. Litvinenko le 16 octobre.

24. Le 1^{er} novembre 2006, M. Kovtun se rendit à Londres depuis Hambourg à bord d'un vol pour lequel il avait réservé un billet trois jours plus tôt. Le billet pour son trajet de retour, de Londres à Moscou, avait été acheté pour lui quelque temps auparavant, le 27 octobre, alors que M. Lugovoy se trouvait encore à Londres.

25. Le 1^{er} novembre 2006, M. Litvinenko eut une brève entrevue avec M. Scaramella (paragraphe 11 ci-dessus) dans un restaurant du centre de Londres. La chambre d'hôtel de M. Scaramella, le café Internet qu'il avait fréquenté et la table à laquelle il s'était assis avec M. Litvinenko dans le restaurant furent ultérieurement soumis à des tests qui ne révélèrent aucune contamination.

26. Quittant M. Scaramella, M. Litvinenko alla retrouver MM. Lugovoy et Kovtun au bar qui se trouvait au rez-de-chaussée de l'hôtel où ceux-ci séjournèrent. Selon ses dires, il but du thé vert provenant d'une théière qui se trouvait déjà sur la table. L'entrevue dura une vingtaine de minutes.

27. Les tests visant à déceler une éventuelle contamination radioactive qui furent menés à l'hôtel révélèrent des traces de radiation en de nombreux endroits. Les niveaux de contamination les plus élevés furent relevés dans un piège à sédiments dans la salle de bains de la chambre de M. Kovtun, ce qui était compatible avec la thèse selon laquelle un produit radioactif aurait été versé sous une forme ou une autre dans l'orifice d'évacuation. L'autre zone de contamination primaire fut décelée sur l'une des théières du bar, en particulier à l'intérieur de son bec verseur, où le produit radioactif s'était apparemment lié à des dépôts de tanins. Des tests firent également apparaître des niveaux élevés de contamination secondaire sur la porte d'une cabine, sur un lavabo et sur un sèche-mains dans les toilettes des hommes, lesquelles, comme le révélèrent des images de vidéosurveillance, avaient été utilisées par M. Lugovoy et par M. Kovtun, mais pas par M. Litvinenko.

28. Après avoir quitté le bar de l'hôtel, M. Litvinenko se rendit dans les bureaux de M. Berezovskiy, qui étaient situés non loin de là. Une connaissance le reconduisit ensuite chez lui. Une contamination secondaire fut décelée sur le siège de la voiture et dans toute la maison de M. Litvinenko. Toutefois, aucune contamination primaire ne fut découverte dans la maison.

29. Plus tard ce jour-là, M. Lugovoy et ses proches allèrent voir le match de football à l'Emirates Stadium. Le 3 novembre 2006, ils repartirent pour Moscou, accompagnés de M. Kovtun. Une contamination secondaire fut décelée sur les sièges qu'ils avaient occupés dans le stade et à bord de l'avion.

C. La maladie et le décès de M. Litvinenko

30. Le 2 novembre 2006 au petit matin, M. Litvinenko tomba malade. Il commença à vomir et à souffrir de douleurs abdominales et de diarrhée sanglante. Le 3 novembre, il fut admis à l'hôpital où il fut dans un premier temps traité pour une gastroentérite.

31. Constatant que l'état de santé de M. Litvinenko, qui s'aggravait, n'était pas compatible avec un diagnostic de gastroentérite, le personnel médical commença à le traiter pour un possible empoisonnement au thallium. La moelle osseuse de M. Litvinenko s'était détériorée à un tel point qu'il fut jugé que seule une greffe permettrait de restaurer sa fonction. Le 17 novembre, M. Litvinenko fut transféré à l'*University College Hospital* (UCH) en vue de l'évaluation de la faisabilité d'une greffe.

32. Le 21 novembre 2006, un pharmacien de l'UCH et des membres du service de toxicologie émirent l'idée que des agents chimiothérapeutiques ou des radioisotopes avaient peut-être été utilisés pour empoisonner M. Litvinenko. Des échantillons du sang et de l'urine de celui-ci furent

envoyés pour analyse à l'établissement de recherche sur les armes nucléaires (*Atomic Weapons Establishment*). Les premiers résultats des tests, qui révélaient la présence de polonium, furent considérés comme une anomalie et de nouvelles analyses furent demandées.

33. Le 23 novembre 2006, entre 15 heures et 17 heures, les résultats des tests confirmèrent une contamination au polonium. À 21 heures, M. Litvinenko fit un arrêt cardiaque et décéda d'une défaillance multiviscérale.

34. L'autopsie réalisée par deux anatomopathologistes établit que le décès avait été causé par un syndrome d'irradiation aiguë provoqué par la présence dans le corps de M. Litvinenko de niveaux très élevés de polonium 210. Des données scientifiques indiquaient que le polonium 210 était entré dans le corps de M. Litvinenko par ingestion, sous la forme d'un composé soluble. Les symptômes qu'avait présentés M. Litvinenko au début de sa maladie étaient compatibles avec l'hypothèse selon laquelle l'empoisonnement aurait eu lieu le 1^{er} novembre.

D. Les enquêtes initiales et la tentative d'extradition

1. L'enquête de police menée au Royaume-Uni

35. Dès avant le décès de M. Litvinenko, le service de la police métropolitaine de Londres (*Metropolitan Police Service* – « le MPS ») ouvrit une enquête sur ce qui paraissait être l'empoisonnement de celui-ci. En collaboration avec l'agence de protection de la santé (*Health Protection Agency*), la police inspecta et analysa plus de soixante lieux et adressa plus de quarante demandes d'entraide judiciaire à quinze États.

36. Le 30 novembre 2006, le service des poursuites de la Couronne du Royaume-Uni (*Crown Prosecution Service* – « le CPS ») sollicita l'assistance des autorités russes en vertu des dispositions de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959. Le CPS demandait que fussent recueillies les dépositions de MM. Lugovoy et Kovtun, de certains membres de la famille de M. Lugovoy, de l'avocat et de l'assistant personnel de M. Lugovoy, ainsi que du personnel médical qui suivait MM. Lugovoy et Kovtun. Du 5 au 19 décembre, des agents et inspecteurs du MPS entendirent à Moscou plusieurs témoins, parmi lesquels MM. Lugovoy et Kovtun.

37. Le 22 mai 2007, le MPS et le CPS considérèrent qu'il existait suffisamment d'éléments à charge contre M. Lugovoy pour qu'ils pussent l'inculper du meurtre par empoisonnement de M. Litvinenko ; une *magistrates court* (tribunal pénal de première instance) décerna un mandat d'arrêt contre lui, et ce qui était alors le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni (le *Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom*, qui a changé de nom depuis) demanda son extradition à la Russie.

38. Le 5 juillet 2007, la Russie refusa d'extrader M. Lugovoy au motif que sa Constitution interdisait l'extradition de ressortissants russes vers un État étranger.

39. Après un complément d'enquête, le 4 novembre 2011, le MPS et le CPS considérèrent qu'il existait suffisamment d'éléments pour que M. Kovtun fût lui aussi inculpé du meurtre de M. Litvinenko, et ils demandèrent l'émission d'un mandat d'arrêt contre lui.

40. MM. Lugovoy et Kovtun furent inscrits sur des listes internationales de personnes recherchées. Ils demeurent tous deux recherchés pour le meurtre de M. Litvinenko.

2. L'enquête menée en Fédération de Russie

41. Le 7 décembre 2006, le procureur général russe ouvrit une enquête pénale « sur le décès de M. Litvinenko et la tentative de meurtre commise contre M. Kovtun ». En avril 2007, un procureur général adjoint et des enquêteurs qui l'assistaient se rendirent à Londres, où ils entendirent plusieurs personnes, notamment M. Berezovskiy.

42. M. Lugovoy tint des conférences de presse lors desquelles il nia toute implication dans l'empoisonnement de M. Litvinenko, avançant diverses hypothèses selon lesquelles c'étaient les services de sécurité britanniques, des membres de la « mafia » russe ou M. Berezovskiy qui en étaient responsables. Il alléguait également que MM. Litvinenko et Berezovskiy étaient à la solde des services de renseignement britanniques et que M. Litvinenko lui avait demandé de l'aider à trouver des éléments compromettants au sujet du président Poutine.

43. Le 15 septembre 2007, M. Zhirinovskiy, dirigeant du Parti libéral-démocrate de Russie, annonça que M. Lugovoy, qui n'avait aucune expérience de la politique et n'avait jusqu'alors pas de lien avec ce parti, occuperait la deuxième place sur la liste des candidats de son parti pour l'élection à la Douma. À la suite du scrutin du 2 décembre 2007, M. Lugovoy devint membre du Parlement et acquit l'immunité parlementaire. Il fut réélu en 2011 et en 2016 sur la liste du même parti.

E. La procédure d'enquête judiciaire menée au Royaume-Uni

44. Au Royaume-Uni, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne est décédée d'une mort violente ou non naturelle, un *coroner* doit ouvrir une enquête judiciaire (*inquest*) sur les circonstances de son décès. Le *coroner* est habilité à enquêter sur la cause principale du décès ainsi que sur toute action ou omission directement à l'origine de la cause du décès.

45. Le 30 novembre 2006, le *coroner* pour la partie nord des *boroughs* centraux du Grand Londres (*Inner North London*) ouvrit formellement une enquête judiciaire sur la mort de M. Litvinenko et la suspendit immédiatement en attendant la fin de l'enquête de police qui était en cours.

L'enquête judiciaire demeura ainsi suspendue pendant près de cinq ans, période durant laquelle on crut que des poursuites pénales pourraient encore être engagées. Cependant, en 2011, le *coroner* estima qu'il n'existait aucune perspective réaliste que l'une des personnes désignées revînt au Royaume-Uni ou y fût extradée. Il décida en conséquence que l'enquête judiciaire devait reprendre son cours et Sir Robert Owen, juge à la *High Court* depuis 2001, fut désigné pour la conduire. Sir Robert Owen désigna comme « personnes légitimement intéressées » la requérante, les enfants de M. Litvinenko, M. Lugovoy, M. Kovtun, le préfet de police du Grand Londres (*Commissioner of Police of the Metropolis*) et M. Berezovskiy. La commission d'enquête de la Fédération de Russie (« la CEFR ») demanda par la suite le statut de personne légitimement intéressée, qui lui fut accordé. Ce statut donne à ceux qui le reçoivent le droit de jouer un rôle actif lors de l'audience de l'enquête judiciaire ou de toute audience préalable à l'ouverture de l'enquête judiciaire (*pre-inquest review hearing*), et notamment le droit d'interroger des témoins.

46. Pour préparer l'enquête judiciaire, le gouvernement du Royaume-Uni compila les éléments dont il disposait et autorisa le conseil et le *solicitor* du *coroner* désigné pour l'enquête judiciaire à les consulter. Le conseil de l'enquête judiciaire exprima par la suite l'avis que ces éléments constituaient un commencement de preuve relativement à la culpabilité de l'État russe dans le décès de M. Litvinenko. Certains de ces éléments revêtaient toutefois un caractère sensible et, la loi n'autorisant pas à recueillir des dépositions en séances « secrètes » ou « à huis clos » dans le cadre d'une enquête judiciaire menée par un *coroner*, ces éléments sensibles, dont certains étaient pertinents pour la question de savoir si des organismes étatiques russes avaient joué un rôle dans le décès de M. Litvinenko, furent exclus des travaux de l'enquête judiciaire en vertu du principe de l'immunité d'intérêt public. Sir Robert Owen invita en conséquence le gouvernement du Royaume-Uni à ouvrir une enquête publique (*inquiry*) en vertu de la loi de 2005 sur les enquêtes publiques (*Inquiries Act 2005*). Contrairement à une enquête judiciaire menée par un *coroner* (*inquest*), une enquête publique permettait en effet de recueillir des dépositions qui ne pouvaient pas être divulguées au public.

47. Le ministre de l'Intérieur (*Secretary of State for the Home Department*) décida dans un premier temps de ne pas ouvrir d'enquête publique. Toutefois, après que la requérante eut demandé un contrôle juridictionnel de cette mesure et obtenu gain de cause, cette décision fut annulée et le 22 juillet 2014, le ministre de l'Intérieur annonça que le gouvernement avait décidé d'ouvrir, en vertu de la loi de 2005 sur les enquêtes publiques, une enquête publique sur le décès de M. Litvinenko.

F. L'« enquête publique Litvinenko » menée au Royaume-Uni

1. La conduite de l'enquête publique

48. L'enquête publique fut présidée par Sir Robert Owens, qui avait également mené l'enquête judiciaire. Elle avait pour mandat d'enquêter sur la mort d'Alexandre Litvinenko dans le but, d'une part, de « déterminer (...) comment, où et quand [il] [avait] trouvé la mort » et, d'autre part, de « déterminer (...) où se situaient les responsabilités concernant le décès ». La question de savoir si les autorités britanniques auraient pu ou dû prendre des mesures propres à prévenir le décès de M. Litvinenko était exclue du champ de l'enquête publique, la phase préparatoire de l'enquête judiciaire n'ayant pas mis au jour d'éléments laissant penser que l'on avait considéré ou que l'on aurait dû considérer qu'une menace réelle et immédiate pesait sur la vie de M. Litvinenko.

49. Les audiences publiques commencèrent le 27 janvier 2015 et durèrent trente-quatre jours. Sauf lorsque des « mesures renforcées » étaient appliquées, le public et la presse purent assister sans restriction aux audiences et le procès-verbal des travaux fut publié chaque soir sur le site Internet de l'enquête publique. Au total, au cours de l'enquête publique, soixante-deux témoins déposèrent oralement et les témoignages de vingt autres personnes furent lus. Au rang des témoins figuraient des membres de la famille, amis et relations d'affaires de M. Litvinenko, des professionnels de santé, des scientifiques spécialistes de l'énergie nucléaire, des policiers ainsi que des spécialistes de l'histoire russe et des experts en tests polygraphiques.

50. En mai 2015, le président de l'enquête publique tint pendant plusieurs jours des audiences à huis clos afin d'examiner une quantité considérable de preuves documentaires, de témoignages oraux et de dépositions de témoins qui présentaient un caractère confidentiel. Les seules personnes qui furent autorisées à assister à ces audiences furent le président, le conseil et le *solicitor* de l'enquête publique ainsi que l'équipe juridique du ministre de l'Intérieur. Parmi les points qui furent abordés lors de ces audiences figuraient d'une part la question de savoir si M. Litvinenko avait entretenu des relations, quelles qu'elles fussent, avec des organismes de sécurité et de renseignement britanniques, et, le cas échéant, quelles étaient la nature et l'étendue de ces relations, ainsi que, d'autre part, la question de savoir si l'État russe était responsable de son décès. C'était le ministre de l'Intérieur qui avait jugé que les éléments en question présentaient un caractère suffisamment sensible pour être traités comme des éléments confidentiels, et il avait donné effet à cette décision en adoptant un certain nombre d'avis de restriction (*restriction notices*). Ces avis furent publiés sur le site Internet de l'enquête publique et joints au rapport.

51. Le président de l'enquête publique Litvinenko accorda, à leur demande, le statut de participant clé (*core participant*) à la requérante, à son fils, au MPS, au ministre de l'Intérieur et à l'*Atomic Weapons Establishment*.

La CEFR confirma par écrit qu'elle ne demanderait pas le statut de participant clé à l'enquête publique.

52. M. Lugovoy refusa de témoigner dans le cadre de l'enquête publique, même s'il avait été représenté pendant quelque temps lors de la phase préparatoire de l'enquête judiciaire.

53. Le 13 mars 2015, M. Kovtun exprima le souhait d'obtenir le statut de participant clé à l'enquête publique et de témoigner oralement par visioconférence. Le 2 avril 2015, le président de l'enquête publique l'informa que, pour obtenir le statut de participant clé, il devait signer un engagement de confidentialité, produire une déposition détaillée, révéler tout élément qu'il estimait susceptible de disculper M. Lugovoy et confirmer qu'il avait l'intention de coopérer avec l'enquête publique. La date de sa première audition fut fixée au lundi 27 juillet 2015. Le jeudi 23 juillet 2015, M. Kovtun se récusa, arguant que, selon des conseils juridiques qu'il avait reçus, il fallait, avant qu'il ne pût témoigner, que la CEFR accueillît sa demande d'assouplissement des obligations de confidentialité qui le liaient à l'enquête russe en cours. Les 27 et 28 juillet 2015, le conseil mandaté par la CEFR informa l'enquête publique que M. Kovtun n'avait pas soumis pareille demande. À l'audience du 28 juillet 2015, lecture fut faite d'une déclaration écrite de M. Kovtun.

54. Vers la fin des audiences de l'enquête publique un problème se posa au regard de la loi de 2003 sur la coopération internationale en matière de la criminalité (*Crime (International Co-operation) Act 2003*). Les éléments que la Russie avait communiqués en réponse à la demande d'entraide judiciaire, notamment la transcription des interrogatoires de M. Lugovoy et de M. Kovtun qui avaient été menés en Russie, n'avaient en effet été recueillis qu'aux fins de l'enquête pénale et d'éventuelles poursuites pénales. Les autorités russes avaient par la suite autorisé qu'ils fussent versés au dossier de l'enquête judiciaire, mais elles s'opposèrent à leur utilisation aux fins de la procédure d'enquête publique. Le président de l'enquête publique conclut qu'en l'absence de l'aval des autorités russes, la loi interdisait l'utilisation de ces éléments à toute fin autre que celle indiquée dans la demande, à savoir l'enquête pénale initiale et les poursuites subséquentes, et que par conséquent ces procès-verbaux d'interrogatoires ne pouvaient être exploités dans le cadre de l'enquête publique.

55. Le président de l'enquête publique acheva son rapport et le transmit au ministre de l'Intérieur en janvier 2016.

56. Dans son rapport, le président de l'enquête publique indiquait qu'aucune conclusion défavorable n'avait été tirée du silence de l'une ou l'autre des parties concernées par les faits sur lesquels portait l'enquête publique (y compris MM. Lugovoy et Kovtun et les autorités russes) ni de leur refus d'y prendre part. Il expliquait qu'il avait plutôt estimé qu'un refus de participer ou de témoigner aurait pour conséquence qu'il devrait se passer

du bénéfice de la contribution de la partie concernée pour dresser ses constats factuels.

57. En ce qui concerne le critère de la preuve, le président de l'enquête publique indiquait ce qui suit :

« [P]our dresser mes constats factuels, j'ai adopté l'approche « souple et variable » quant au critère de la preuve (...) [L]orsque, dans le présent rapport, je dis que « je suis sûr » (« *I am sure* »), c'est que j'ai établi un fait conformément au critère de la preuve en matière pénale. Lorsque j'utilise des expressions telles que « je pense » (« *I find* ») ou « j'estime » (« *I am satisfied* »), le critère de la preuve est le critère ordinaire de la preuve en matière civile, à savoir le critère de la plus forte probabilité. Lorsqu'il est manifeste que j'ai constaté un fait mais que je n'utilise aucune de ces expressions, le critère de la preuve est le critère de la preuve en matière civile. Toute autre expression, par exemple la description d'une situation comme étant « possible », n'indique pas un constat factuel mais mon état d'esprit quant à la question concernée. »

58. Le président de l'enquête publique souscrivait à l'idée qu'« il existait des raisons, au-delà de la rigueur académique ou judiciaire, pour lesquelles cette enquête publique devait se montrer prudente et limiter ses conclusions aux points qu'il était possible de prouver à partir des éléments de preuve dont elle disposait ». Il citait les commentaires du professeur Service, expert en histoire russe, indiquant qu'ils reflétaient l'approche que lui-même avait adoptée concernant les éléments de preuve :

« Mais nous devons être vraiment prudents – et je suis également préoccupé par un autre aspect de cela, à savoir que les Russes veulent nous voir examiner équitablement les éléments de preuve dans un environnement universitaire ou judiciaire ou dans le cadre d'une enquête publique comme celle-ci d'une manière dont ils savent qu'elle n'est pas appliquée dans leur propre pays. Nous ne devons donc en aucun cas manquer à nos normes habituelles. Il ne faut absolument pas, car une partie de ce que nous faisons dans le cadre de cette enquête publique arrivera jusqu'à Moscou, et nous ne devons pas leur donner l'occasion de dire que nous n'avons pas respecté nos propres normes, parce que ces normes valent vraiment qu'on les respecte. »

59. Quant à l'utilisation des éléments de preuve confidentiels, le président de l'enquête publique expliquait en ces termes l'approche qu'il pensait adopter :

« Je compte réaliser une analyse globale des éléments qui ont été produits tant au cours des audiences publiques qu'au cours des audiences à huis clos (...) [T]ous les constats factuels qui seront consignés dans la partie publique du rapport auront été fondés sur les dépositions que j'ai entendues non seulement lors des audiences publiques mais aussi lors des audiences à huis clos pertinentes (...) Je compte présenter au ministre de l'Intérieur un seul rapport, mais les avis et ordonnances de restriction qui ont été émis ont pour conséquence que certains passages ne seront pas publiés si leur publication risque de porter atteinte à la sécurité nationale ou aux relations internationales. »

2. Les conclusions de l'enquête publique sur la responsabilité quant au décès de M. Litvinenko

60. Le président de l'enquête publique concluait qu'il était établi selon le critère de la preuve en matière pénale (c'est-à-dire « au-delà de tout doute raisonnable »), que M. Litvinenko avait été mortellement empoisonné au polonium 210 le 1^{er} novembre 2006. La présence d'une contamination primaire au bar de l'hôtel où M. Litvinenko avait bu du thé avec MM. Lugovoy et Kovtun à cette date, conjuguée à l'absence de contamination primaire dans les autres lieux qu'il avait visités ce jour-là, portait le président de l'enquête publique à conclure que M. Litvinenko avait ingéré la dose fatale de polonium 210 en buvant le thé. Il exposait qu'il ressortait par ailleurs des éléments de preuve que M. Litvinenko avait déjà reçu une dose de polonium 210, plus faible, avant la dose fatale du 1^{er} novembre 2006. Il expliquait que la contamination primaire qui avait été découverte sur la table de la salle du conseil d'administration d'Erinys, où M. Litvinenko avait rencontré MM. Lugovoy et Kovtun, ainsi que les niveaux de contamination tout aussi élevés qui avaient été relevés dans la chambre d'hôtel de M. Lugovoy indiquaient que cette dose antérieure avait probablement été reçue le 16 octobre 2006.

61. Le président de l'enquête publique examinait les théories que M. Lugovoy avait avancées lors d'une conférence de presse et que ses représentants avaient soutenues dans le cadre de la procédure d'enquête judiciaire, qui consistaient à dire que M. Litvinenko se serait empoisonné lui-même, soit accidentellement en manipulant du polonium 210 qu'il se serait procuré illégalement, soit en vue de mettre fin à ses jours. Il considérait que ces suggestions étaient complètement dépourvues de fondement, expliquant qu'aucune contamination radioactive primaire n'avait été décelée au domicile de M. Litvinenko ou sur ses vêtements, alors que cela aurait dû être le cas si l'intéressé avait manipulé lui-même la substance radioactive. Le président de l'enquête publique avançait qu'il n'existait pas le moindre élément de nature à indiquer que M. Litvinenko eût à un moment quelconque été impliqué dans une transaction concernant des produits radioactifs ni qu'il eût des idées suicidaires. Il ajoutait qu'il était fortement improbable que, si M. Litvinenko s'était empoisonné lui-même, accidentellement ou délibérément, il n'eût rien dit de la nature du poison à la police ni au personnel médical au cours des trois semaines durant lesquelles il avait souffert de symptômes douloureux et de nature invalidante avant de décéder.

62. Ayant exclu la théorie selon laquelle M. Litvinenko se serait empoisonné lui-même, le président de l'enquête concluait qu'il était prouvé, selon le critère requis en matière pénale, que M. Litvinenko avait été empoisonné le 1^{er} novembre 2006 par MM. Lugovoy et Kovtun, lesquels avaient introduit le polonium 210 dans une théière au bar de l'hôtel, que ceux-ci avaient agi en sachant qu'ils lui administraient un poison mortel, et qu'ils avaient déjà tenté de l'empoisonner le 16 octobre 2006. Le président de

l'enquête fondait ces conclusions sur des éléments scientifiques qui mettaient en évidence l'existence d'une contamination primaire dans les chambres qui avaient été occupées par M. Lugovoy (le 16 octobre) et par M. Kovtun (le 1^{er} novembre) et à l'intérieur de la théière, ainsi que d'une contamination secondaire dans les toilettes des hommes, où tous deux s'étaient rendus avant de retrouver M. Litvinenko, de même que dans d'autres endroits de Londres où ils étaient allés. Il indiquait qu'il ressortait des procès-verbaux d'interrogatoires que la police allemande avait menés à Hambourg, où M. Kovtun avait séjourné avant de se rendre à Londres, que celui-ci avait cherché à enrôler l'une de ses connaissances dans la mise à exécution de son projet d'empoisonner M. Litvinenko et qu'il avait confié à un membre de sa famille que des inconnus les avaient peut-être « tous » empoisonnés. Le président de l'enquête publique examinait et écartait par ailleurs des éléments qui ne concordaient apparemment pas avec la thèse d'une implication de MM. Lugovoy et Kovtun. Il jugeait en particulier que les modalités d'administration d'un test au « détecteur de mensonges » auquel M. Lugovoy s'était prêté à Moscou en 2012 dans le but de prouver son innocence étaient entachées de vices graves et il notait qu'en toute hypothèse les membres des services de sécurité tels que M. Lugovoy étaient formés à la manière de tenir en échec les détecteurs de mensonges. Concernant la thèse exposée à maintes reprises par M. Lugovoy lors d'entretiens donnés à la presse, selon laquelle il était la victime d'une machination orchestrée par les services de renseignement britanniques, le président de l'enquête publique observait qu'une opération de cette ampleur aurait été complexe, coûteuse et extrêmement risquée, et qu'il n'existait pas le moindre début de preuve susceptible d'étayer les allégations de machination.

63. Le président de l'enquête publique concluait que tous les éléments donnaient à penser que c'était pour le compte d'une autre personne que MM. Lugovoy et Kovtun avaient tué M. Litvinenko :

« Absolument rien ne prouve que M. Lugovoy ou M. Kovtun aient eu un quelconque motif personnel de tuer M. Litvinenko. M. Lugovoy a certes déclaré, après le décès de M. Litvinenko, qu'il considérait celui-ci comme un traître, mais je ne crois pas le moins du monde que ce sentiment ait à lui seul suffi à pousser M. Lugovoy à planifier et à mener la longue et coûteuse opération dirigée contre M. Litvinenko (...) En outre, il est très peu probable que MM. Lugovoy et Kovtun aient eu accès au polonium 210 avec lequel ils ont empoisonné M. Litvinenko s'ils avaient agi pour leur propre compte. Tous les éléments de preuve vont dans le même sens : ils donnent à penser que, lorsqu'ils ont tué M. Litvinenko, MM. Lugovoy et Kovtun ont agi pour le compte de quelqu'un d'autre. »

64. Le président de l'enquête publique examinait – et écartait – les hypothèses, toutes formulées par M. Lugovoy, selon lesquelles différentes parties, notamment M. Berezovski, les services de renseignement britanniques, des groupes liés à la criminalité organisée ou encore M. Scaramella, auraient ordonné le meurtre. En ce qui concerne la théorie selon laquelle M. Litvinenko aurait fait chanter M. Berezovski, lequel aurait

pu se venger, le président de l'enquête publique notait que rien ne prouvait qu'un chantage eût eu lieu ni que M. Lugovoy eût agi pour le compte de M. Berezovskiy. Il ajoutait que M. Lugovoy avait en réalité suggéré que c'était une autre personne agissant pour le compte de M. Berezovskiy qui avait tué M. Litvinenko, mais il estimait que cette hypothèse ne concordait pas avec le constat selon lequel c'était M. Lugovoy qui avait administré le poison mortel. Quant à la théorie d'une machination orchestrée par les services de renseignement, le président de l'enquête publique indiquait qu'elle avait déjà été examinée et jugée dépourvue de fondement. Il déclarait que, même s'il n'était pas invraisemblable que M. Lugovoy ou M. Kovtun eussent agi sur les ordres de bandes criminelles russes dont M. Litvinenko avait contribué à mettre au jour les activités, il n'existait aucun élément de preuve permettant de relier un ou plusieurs chefs criminels connus à l'homicide. Il ajoutait qu'il n'existait pas non plus d'élément indiquant que M. Scaramella eût un quelconque motif de tuer M. Litvinenko ou qu'il eût été impliqué dans le décès de ce dernier.

65. Le rapport de l'enquête publique abordait ensuite la possibilité qu'une ou plusieurs organisations étatiques russes eussent été complices du meurtre de M. Litvinenko. Six chapitres de ce rapport étaient consacrés aux éléments prouvant que la Russie était la source du polonium 210, aux motifs qui auraient pu pousser l'État russe à souhaiter la mort de M. Litvinenko, ainsi qu'aux éléments indiquant l'existence de liens entre MM. Lugovoy et Kovtun et l'État russe.

66. En ce qui concerne la source du polonium 210, le président de l'enquête publique admettait que rien ne permettait de conclure avec certitude que le polonium utilisé pour empoisonner M. Litvinenko provenait forcément de Russie, mais il estimait qu'il pouvait certainement provenir du site de production d'Avangard. Il ajoutait que le recours à du polonium 210 laissait fortement penser qu'un État était impliqué, d'une part parce que l'on pouvait considérer que des criminels ordinaires auraient employé une méthode plus directe et moins sophistiquée pour tuer quelqu'un et, d'autre part, parce que le polonium 210 provenait nécessairement d'un réacteur et que les réacteurs concernés se trouvaient généralement sous le contrôle de l'État.

67. Le président de l'enquête publique voyait plusieurs motifs pour lesquels, au sein de l'État russe, des organisations et des personnes auraient pu souhaiter s'en prendre à M. Litvinenko. Il relatait en premier lieu que M. Litvinenko était considéré comme un traître au FSB à cause des révélations publiques qu'il avait faites avant de quitter la Russie, et que cette trahison perçue avait certainement été aggravée par ses écrits et l'activisme qui avait été le sien au Royaume-Uni. Il indiquait en deuxième lieu que M. Lugovoy avait affirmé que le FSB avait reçu des informations selon lesquelles M. Litvinenko travaillait pour les services de renseignement britanniques. Il relevait en troisième lieu que M. Litvinenko était proche de personnes telles que M. Berezovskiy, qui étaient des détracteurs notoires des

autorités russes. Il notait en quatrième lieu que les causes chères à M. Litvinenko – par exemple la responsabilité présumée du FSB dans des attentats à la bombe contre des appartements, la guerre en Tchétchénie et l'hypothèse d'une collusion entre les autorités russes et les milieux du crime organisé – revêtaient un caractère particulièrement sensible pour les autorités russes. Il observait enfin que l'antagonisme qui opposait M. Litvinenko et le président russe revêtait indéniablement une dimension personnelle. Il ajoutait qu'au cours des années qui avaient précédé le décès de M. Litvinenko, les autorités russes avaient été impliquées dans les homicides perpétrés sur un certain nombre de leurs opposants.

68. Le président de l'enquête publique abordait ensuite dans son rapport la question des liens entre MM. Lugovoy et Kovtun et l'État russe. Il indiquait que MM. Lugovoy et Kovtun étaient tous deux des citoyens russes, qu'ils résidaient en Russie, qu'ils avaient l'un comme l'autre servi dans les forces armées russes, et que M. Lugovoy était un ancien membre du KGB et du service fédéral de protection. Il exposait également que des éléments suggéraient l'existence d'une relation éventuelle entre M. Lugovoy et le FSB, qui aurait duré jusqu'à l'année 2006 incluse. Il ajoutait qu'après son retour en Russie, M. Lugovoy avait été soutenu et protégé par les autorités russes, qui l'avaient décoré pour services rendus à la patrie. Concédant que cela n'indiquait pas que ce fût nécessairement pour le compte de l'État russe que M. Lugovoy avait tué M. Litvinenko, le président de l'enquête publique estimait que cette conduite à l'égard de M. Lugovoy laissait croire à une certaine approbation relativement à l'homicide commis sur M. Litvinenko. Il notait que, s'il existait moins d'éléments de preuve concernant M. Kovtun, il apparaissait toutefois que les allégations dirigées contre celui-ci relativement au décès de M. Litvinenko n'avaient eu aucune répercussion négative sur lui. Le président de l'enquête publique concluait qu'il était « probable » que ce fût sur les directives du FSB que M. Lugovoy avait empoisonné M. Litvinenko. Il ajoutait qu'il considérait qu'il s'agissait d'une « forte probabilité ». Il concluait également que M. Kovtun avait agi sur les instructions du FSB, peut-être indirectement par l'intermédiaire de M. Lugovoy, mais probablement en connaissance de cause.

69. Le président de l'enquête publique résumait ses conclusions de la manière suivante :

« 10.7 Il existe de nombreux éléments attestant que M. Litvinenko a retrouvé Andrey Lugovoy et son acolyte Dmitri Kovtun pour prendre le thé au bar (...) de l'hôtel (...) à (...) dans l'après-midi du 1^{er} novembre 2006 (...)

10.8 Je suis sûr que M. Litvinenko a ingéré la dose fatale de polonium 210 en buvant du thé au bar (...) de l'hôtel (...) dans l'après-midi du 1^{er} novembre 2006.

10.9 J'ai soigneusement soupesé l'éventualité que M. Litvinenko ait ingéré la dose fatale de polonium 210 accidentellement. J'ai également envisagé l'hypothèse que M. Litvinenko ait ingéré le poison délibérément, dans le but de se suicider.

10.10 Je suis sûr que M. Litvinenko n'a pas ingéré le polonium 210 accidentellement ni dans le but de se suicider. Je suis sûr qu'au contraire, il a été empoisonné de manière délibérée par d'autres personnes.

10.11 Je suis sûr que MM. Lugovoy et Kovtun ont placé le polonium 210 dans la théière au bar (...) le 1^{er} novembre 2006. Je suis sûr également qu'ils l'ont fait dans l'intention d'empoisonner M. Litvinenko.

10.12 Je suis sûr que les deux hommes avaient déjà tenté d'empoisonner M. Litvinenko, également au moyen de polonium 210, lors de l'entrevue qui avait eu lieu dans les locaux d'Erinys le 16 octobre 2006.

10.13 Je suis sûr que MM. Lugovoy et Kovtun savaient qu'ils utilisaient un poison mortel (et non, par exemple, un sérum de vérité ou un somnifère) et qu'ils avaient l'intention de tuer M. Litvinenko. Je ne crois toutefois pas qu'ils aient su précisément quel était le produit chimique qu'ils manipulaient, ni qu'ils aient connu la nature de toutes ses propriétés.

10.14 Je suis sûr que c'est pour le compte d'autrui que MM. Lugovoy et Kovtun ont empoisonné M. Litvinenko.

10.15 Il est probable que ce soit sur les instructions du FSB que M. Lugovoy ait empoisonné M. Litvinenko. J'ajoute que je considère cette thèse comme hautement probable. J'ai établi que M. Kovtun avait lui aussi joué un rôle dans l'empoisonnement. J'en conclus qu'il a lui aussi agi sur les instructions du FSB, peut-être indirectement, par l'intermédiaire de M. Lugovoy, mais probablement en connaissance de cause.

10.16 L'opération du FSB visant à tuer M. Litvinenko a probablement été approuvée par [le directeur du FSB] et également par [le président de la Russie]. »

70. Le 21 janvier 2016, le président de l'enquête publique présenta le rapport au Parlement. Ce rapport fut publié le jour même, en format imprimé et en ligne. Plus tard ce même jour, l'ambassadeur russe au Royaume-Uni qualifia le rapport de « provocation flagrante de la part des autorités britanniques » et de « tentative de camoufler l'incompétence institutionnelle des services spéciaux britanniques »¹.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX

A. Les Principes des Nations unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions

71. Les Principes des Nations unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions, qui ont été recommandés par le

¹ <http://www.rusemb.org.uk/fnapr/5400>. Dernière consultation en date le jour de la publication de l'arrêt.

Conseil économique et social dans sa résolution 1989/65 du 24 mai 1989, sont libellés ainsi :

« Les pouvoirs publics veilleront à ce que les personnes dont l'enquête aura révélé qu'elles ont participé à des exécutions extrajudiciaires, arbitraires ou sommaires sur tout territoire tombant sous leur juridiction soient traduites en justice. Les pouvoirs publics pourront soit traduire ces personnes en justice, soit favoriser leur extradition vers d'autres pays désireux d'exercer leur juridiction. Ce principe s'appliquera quels que soient et où que soient les auteurs du crime ou les victimes, quelle que soit leur nationalité et quel que soit le lieu où le crime a été commis. » (principe 18)

B. Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite

72. Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (les « AREFII ») prévoit ce qui suit :

Article 8 – Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État

« Le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État. »

C. La Convention européenne d'extradition

73. La Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (la « Convention d'extradition ») a été ratifiée par la Russie le 10 décembre 1999 et elle est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 9 mars 2000. Elle oblige ses Parties contractantes à se livrer réciproquement, selon les règles et sous les conditions qui y sont définies, « les individus qui sont poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de la Partie requérante ». Toute Partie contractante a la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants, mais l'article 6 § 2 de cette convention prévoit que, dans ce cas, la Partie requérante peut lui demander de soumettre l'affaire aux autorités compétentes afin que des poursuites judiciaires puissent être exercées s'il y a lieu.

II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA RUSSIE

A. La Constitution

74. L'extradition des ressortissants russes est interdite (article 61).

B. Le code pénal

75. Tout ressortissant russe qui a commis une infraction hors du territoire russe voit sa responsabilité pénale engagée en application des dispositions du

code pénal si l'acte qu'il a commis est constitutif d'une infraction dans l'État dans lequel cet acte a été commis et si l'auteur de l'infraction n'a pas été condamné dans l'État en question (article 12). Il n'est pas permis d'extrader un ressortissant russe vers l'État sur le territoire duquel il a commis une infraction (article 13).

76. En règle générale, les informations recueillies lors de l'enquête préliminaire ne doivent pas être divulguées. Elles peuvent toutefois l'être avec l'autorisation d'un procureur ou d'un organe d'enquête, mais seulement pour autant que leur divulgation ne porte pas atteinte aux droits et aux intérêts légitimes des participants à la procédure pénale et qu'elle ne nuit pas à l'enquête. Il est interdit de divulguer des informations se rapportant à la vie privée des participants à une procédure pénale sans l'accord de ceux-ci (article 161).

C. La loi sur le statut des membres de l'Assemblée fédérale (loi n° 3-FZ du 8 mai 1994)

77. Les membres de la Douma d'État bénéficient d'une immunité pendant la durée de leur mandat. Ils peuvent toutefois se voir priver de cette immunité avec l'aval de la Douma d'État (articles 19 et 20).

78. Entre 2010 et 2019, la Douma d'État a privé de leur immunité huit de ses membres au motif qu'ils étaient soupçonnés d'avoir commis des infractions pénales, ces infractions allant de l'usage de violence envers un policier à la fraude et au détournement de fonds publics.

III. LE CADRE JURIDIQUE DU ROYAUME-UNI

79. La loi de 2005 sur les enquêtes publiques (*Inquiries Act 2005*) fixe un cadre légal permettant aux ministres du gouvernement britannique d'ordonner l'ouverture d'une enquête publique lorsque sont survenus des faits qui suscitent l'inquiétude du public ou sont susceptibles de le faire. Une enquête publique n'est pas, par nature, une procédure contradictoire ; il s'agit plutôt d'une procédure inquisitoire qui vise la manifestation de la vérité.

80. Une enquête publique est menée par un président qui siège soit seul soit aux côtés d'autres membres. Chaque membre est désigné par un ministre ; au moment de la désignation, le ministre concerné doit prêter attention, en particulier, à la nécessité que la commission d'enquête (*inquiry panel*), considérée dans son ensemble, dispose de l'expertise requise pour mener à bien l'enquête publique. Le ministre doit informer le Parlement, aussitôt qu'il est raisonnablement possible de le faire, de l'identité du président et de tous les membres désignés ainsi que du mandat de l'enquête publique.

81. La procédure et la conduite d'une enquête publique doivent être conformes aux instructions de son président. Le président doit prendre les

mesures qu'il considère raisonnables pour assurer au public (y compris aux journalistes) la possibilité d'assister aux travaux de l'enquête publique ou de les voir et de les entendre en retransmission simultanée, ainsi que la possibilité de se procurer ou de consulter les procès-verbaux d'audition ainsi que les documents remis, produits ou communiqués aux fins de l'enquête publique ou à la commission d'enquête. L'article 19 dispose toutefois que le président (au moyen d'une ordonnance de restriction (*restriction order*)) et le ministre (au moyen d'un avis de restriction (*restriction notice*)) sont tous deux habilités à limiter l'accès du public et la divulgation des éléments, dans les cas où, en particulier, il existe un risque pour la sécurité nationale, ou lorsqu'une personne a obtenu des informations à la condition qu'elle en respectât la confidentialité.

82. Le président est habilité à enjoindre à des personnes de témoigner ou de produire des documents se trouvant en leur possession.

83. Une commission d'enquête n'a pas vocation à statuer sur la responsabilité civile ou pénale de qui que ce soit, et elle n'est pas compétente pour ce faire ; toutefois, elle ne doit pas être inhibée dans l'accomplissement de ses fonctions par la probabilité qu'une responsabilité soit déduite de faits qu'elle établit ou de recommandations qu'elle formule.

84. Après la clôture de l'enquête publique, le président doit remettre au ministre le rapport d'établissement des faits ainsi que les recommandations rédigés par la commission d'enquête. Il appartient généralement au ministre de faire publier le rapport de l'enquête publique mais, si l'intérêt public l'exige, certains éléments du rapport peuvent être soustraits à la publication. Le rapport tel que publié doit être présenté par le ministre au Parlement soit au moment de sa publication soit aussitôt que cela est raisonnablement possible après celle-ci.

85. Tant les décisions prises par un ministre relativement à une enquête publique que les décisions des membres de la commission d'enquête sont susceptibles de contrôle juridictionnel.

86. Le règlement de 2006 sur les enquêtes publiques (*Inquiry Rules 2006*) régit les questions de preuve et de procédure dans le cadre des enquêtes publiques. L'article 5 de ce règlement prévoit que le président peut, à tout moment au cours de l'enquête publique, conférer à une personne le statut de participant clé, à condition que cette personne y consente. Pour décider s'il doit conférer à une personne le statut de participant clé, le président doit déterminer si cette personne a joué ou pourrait avoir joué un rôle direct et significatif dans la situation sur laquelle porte l'enquête publique, si elle a un intérêt significatif dans un aspect important de la situation concernée par l'enquête publique, ou si elle risque de faire l'objet de critiques explicites ou significatives au cours de l'enquête publique, dans son rapport final ou dans tout rapport intermédiaire.

87. Les participants clés et les autres personnes conjointes ou autorisées à témoigner ont le droit de se faire représenter par un avocat pendant toute la

durée de la procédure d'enquête publique. En règle générale, les témoins qui déposent oralement ne peuvent être interrogés que par les membres de la commission d'enquête et par le conseil ou le *solicitor* de l'enquête publique. Le représentant agréé d'un participant clé peut toutefois demander au président l'autorisation de poser des questions à un témoin qui dépose oralement. Les participants clés peuvent en outre, soit par eux-mêmes, soit par l'intermédiaire de leur représentant, formuler des déclarations liminaires et des déclarations finales.

88. Après la communication du rapport (ou de tout rapport intermédiaire) au ministre mais avant sa publication, le président de l'enquête publique doit transmettre à chacun des participants clés, ainsi que, le cas échéant, à leurs représentants agréés, une copie de la version du rapport qui va être publiée.

EN DROIT

I. SUR LE RESPECT PAR LE GOUVERNEMENT DE L'ARTICLE 38 DE LA CONVENTION

89. Avant de commencer à examiner la recevabilité et le fond des griefs de la requérante, la Cour doit se pencher sur la question de savoir si le Gouvernement a respecté l'obligation procédurale de produire les éléments de preuve demandés par la Cour qui lui incombait en vertu de l'article 38 de la Convention. L'article 38 est libellé comme suit :

« La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires. »

90. Lorsqu'elle a porté la requête à sa connaissance, la Cour a demandé au Gouvernement de produire une copie des pièces relatives à l'enquête interne menée sur le décès de M. Litvinenko. Le Gouvernement a rejeté cette demande, arguant que l'enquête était alors en cours. Il a invoqué l'article 161 du code de procédure pénale russe, qui, selon lui, limitait dans l'intérêt de l'enquête la divulgation de tout élément versé au dossier (paragraphe 76 ci-dessus).

91. La Cour a par la suite de nouveau demandé au Gouvernement de produire spécifiquement les documents versés au dossier de l'enquête sur lesquels il avait fondé ses observations, notamment une analyse criminalistique des échantillons de polonium 210, les déclarations faites par M. Lugovoy, ainsi que des copies des demandes d'entraide judiciaire que le Gouvernement avait adressées aux autorités britanniques. Citant la même disposition que précédemment, le Gouvernement a refusé de produire quelque document que ce fût.

92. La Cour rappelle que l'obligation de fournir les éléments sollicités par elle s'impose à l'État défendeur dès la formulation de la demande, qu'elle intervienne lors de la communication initiale de la requête au Gouvernement

ou à un stade ultérieur de la procédure. Le défaut de communication par un gouvernement, sans justification satisfaisante, de pièces en sa possession peut non seulement amener la Cour à tirer des conclusions quant au bien-fondé des allégations du requérant, mais aussi révéler un non-respect par l'État défendeur de ses obligations découlant de l'article 38 de la Convention (*Janowiec et autres c. Russie* [GC], n^{os} 55508/07 et 29520/09, §§ 202-206, CEDH 2013).

93. En l'espèce, le Gouvernement n'a pas produit les pièces demandées par la Cour et il n'a avancé aucune explication pour justifier cela à part une disposition du code de procédure pénale qui, selon l'interprétation qu'il en fait, interdit la divulgation des documents versés au dossier d'une enquête en cours. Dans de nombreuses affaires portant sur des disparitions en République tchétchène, la Cour a récusé le recours par le gouvernement russe à cette disposition, considérant qu'elle ne contenait pas une interdiction absolue mais qu'elle définissait plutôt la procédure et les limites qui encadraient cette divulgation (*Mousikhanova et autres c. Russie*, n^o 27243/03, § 107, 4 décembre 2008, et *Sasita Israilova et autres c. Russie*, n^o 35079/04, § 145, 28 octobre 2010). Il est également significatif qu'au moment où la Cour a réitéré sa demande de communication de documents (paragraphe 91 ci-dessus), une quinzaine d'années après les faits en cause, le Gouvernement n'a pas allégué que l'enquête était toujours en cours. Qui plus est, bon nombre des documents demandés avaient déjà été divulgués dans le cadre de la procédure d'enquête judiciaire menée au Royaume-Uni ou communiqués officiellement aux autorités britanniques, et ne pouvaient donc plus être considérés comme confidentiels.

94. En conséquence, la Cour estime qu'en refusant de manière injustifiée de produire les documents demandés, l'État défendeur a manqué aux obligations que lui imposait l'article 38 de la Convention. Pour autant que le Gouvernement cherche à s'appuyer sur des documents qu'il a refusé de remettre, la Cour tirera les conclusions appropriées du fait qu'il ne les a pas remis.

II. QUESTION PRÉLIMINAIRE : SUR LA RECEVABILITÉ DU RAPPORT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE LITVINENKO

A. Thèses des parties

95. Le Gouvernement soutient que les conclusions de l'enquête publique Litvinenko ne peuvent pas servir à établir que la Russie aurait méconnu la Convention, et ce pour deux raisons. Il soutient d'une part qu'une enquête publique n'a pas vocation à déterminer la responsabilité civile ni la culpabilité pénale de quiconque. Il argue d'autre part que la CEFR a analysé le rapport rédigé par le président de l'enquête publique et qu'elle en a conclu que les constats qui y étaient exposés ne correspondaient pas aux éléments de preuve

qu'elle-même avait avancés, et que le président de l'enquête publique avait enfreint la législation britannique. Il affirme que, sur les 249 documents que la CEFR avait remis dans le cadre de l'enquête judiciaire, seuls 19 ont été utilisés aux fins de l'enquête publique. Il allègue en particulier qu'aucun usage n'a été fait des déclarations du personnel médical qui avait examiné MM. Lugovoy et Kovtun en Russie, des rapports qui établissaient selon lui une absence de contamination à bord de certains avions ainsi qu'aux domiciles et dans les bureaux respectifs de MM. Lugovoy et Kovtun, ou d'une déclaration de Rosatom, une entreprise publique russe spécialisée dans l'énergie nucléaire, selon laquelle aucun vol ni aucune utilisation non autorisée de polonium n'avaient été signalés. Il ajoute que, la CEFR n'ayant pas demandé le statut de participant clé à l'enquête publique, elle n'a pas eu la possibilité de contester les éléments ni de raconter « l'autre version de l'histoire ».

96. La requérante soutient que rien dans les allégations du Gouvernement n'est de nature à jeter un doute sur les éléments de preuve qui ont été utilisés au cours de l'enquête publique ou dans les procédures ayant abouti aux conclusions formulées par le président de l'enquête publique. Elle argue que, aux fins de l'enquête publique, la recevabilité des documents dépendait de leur pertinence, et que le président de l'enquête publique n'était pas tenu de commenter chaque élément. Elle indique que les documents spécifiquement mentionnés par le Gouvernement portaient sur des questions n'ayant pour le mandat de l'enquête publique qu'une pertinence marginale, voire nulle. Elle affirme qu'à l'inverse, lorsque les documents touchaient au cœur de l'enquête publique, par exemple les résultats des tests russes visant à déterminer si les avions étaient contaminés, le président de l'enquête publique a expliqué pourquoi il ne leur accordait aucun poids. Elle ajoute que c'est pour des raisons juridiques que d'autres éléments, notamment les interrogatoires de MM. Lugovoy et Kovtun, qui avaient été communiqués au titre de l'entraide judiciaire au moment de l'enquête judiciaire, n'ont pas été utilisés lors de l'enquête publique, les autorités russes s'y étant opposées. En ce qui concerne le statut de participant clé, elle soutient que la CEFR a décidé de ne pas prendre part à l'enquête publique, qu'elle aurait décrite comme une « parodie de procédure ». Elle affirme que la CEFR a délibérément choisi de ne pas être présente et qu'elle a par la suite empêché M. Kovtun de témoigner oralement, et elle précise que c'est afin que les autorités russes pussent ultérieurement critiquer les conclusions de l'enquête publique en les qualifiant de « partiales ».

B. Appréciation de la Cour

1. Les principes en matière de recevabilité des éléments de preuve

97. Maîtresse de sa propre procédure et de son propre règlement, la Cour apprécie en pleine liberté non seulement la recevabilité et la pertinence, mais

aussi la force probante de chaque élément du dossier. Ni la Convention ni les principes généraux applicables aux juridictions internationales ne prescrivent à la Cour des règles strictes en matière d'administration de la preuve, et il n'existe aucun obstacle procédural à la recevabilité d'éléments de preuve dans le cadre de la procédure devant la Cour (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 210 *in fine*, série A n° 25, et, plus récemment, *Merabishvili c. Géorgie* [GC], n° 72508/13, § 315, 28 novembre 2017).

98. La prise en compte par la Cour des éléments recueillis au cours d'une enquête conduite au niveau national et des faits établis lors du procès devant un juge national dépendra dans une large mesure de la qualité du processus d'enquête interne, du caractère approfondi de celle-ci et de sa cohérence (*Finogenov et autres c. Russie*, n°s 18299/03 et 27311/03, § 238, CEDH 2011 (extraits), et *Tagayeva et autres c. Russie*, n°s 26562/07 et 6 autres, § 86, 13 avril 2017).

2. Application de ces principes au cas d'espèce

99. En l'espèce, les éléments contestés sont les conclusions d'une enquête publique qui a été menée au Royaume-Uni au sujet du décès de M. Litvinenko.

a) Quant à la conduite de l'enquête publique

100. L'enquête publique a été ouverte en vertu de la loi de 2005 sur les enquêtes publiques, qui contient des dispositions détaillées destinées à garantir l'indépendance et l'impartialité du président et des membres éventuels (paragraphe 79-85 ci-dessus). C'est un juge de la *High Court*, doté de nombreuses années d'expérience en tant que magistrat, qui a été désigné président de l'enquête publique. Il a bénéficié de l'assistance d'une équipe de juristes, parmi lesquels figurait le conseil de l'enquête publique, dont la seule fonction était de mettre au jour les faits, « sans craindre ni favoriser aucune partie ni aucune piste d'investigation spécifique », et d'examiner l'ensemble des éléments de manière objective et indépendante.

101. Non seulement l'enquête publique a été indépendante, mais elle a également satisfait aux exigences de transparence et de responsabilité. C'est au cours d'audiences publiques que les éléments non confidentiels ont été produits et les témoins entendus. Le public et la presse ont eu accès sans aucune restriction aux audiences, et un procès-verbal des travaux était publié sur le site Internet de l'enquête publique tous les soirs (paragraphe 49 ci-dessus). Pendant toute la durée de la procédure, il a été possible de consulter les pièces écrites sur le site Internet de l'enquête publique et de les télécharger depuis ce site. Le rapport de l'enquête publique a été non seulement présenté au Parlement mais aussi publié (paragraphe 70 ci-dessus).

102. Les décisions rendues par le président de l'enquête publique étaient susceptibles de contrôle juridictionnel (paragraphe 85 ci-dessus), ce qui

signifie que toute personne concernée par une décision pouvait la contester en saisissant d'une demande de contrôle juridictionnel trois juges de la *Divisional Court*.

103. Toutes les parties intéressées étaient en droit de demander le statut de participant clé ; bon nombre d'entre elles l'ont fait, et le président de l'enquête publique a accueilli leurs demandes (paragraphe 51 ci-dessus). Les autorités russes ont choisi de ne pas demander ce statut, que ce fût par l'intermédiaire de la CEFR ou d'un autre organisme étatique. De même, MM. Lugovoy et Kovtun ont refusé de devenir des participants clés ou de témoigner, bien que M. Lugovoy eût été partie à l'enquête judiciaire et que M. Kovtun eût promis, à un stade tardif de la procédure, de témoigner par visioconférence, avant de revenir sur son engagement (paragraphe 52-53 ci-dessus). Si elles avaient eu le statut de participant clé, ces parties auraient toutes été en droit, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire des représentants qu'elles auraient désignés, de formuler des déclarations liminaires et des déclarations finales et, le cas échéant, de demander l'autorisation de poser des questions aux témoins déposant en audience publique (paragraphe 49, 86 et 87 ci-dessus). Néanmoins, même en leur absence, des mesures destinées à garantir l'équité de la procédure ont été prises. Il est très significatif que le président de l'enquête publique, ayant examiné les conséquences que devait emporter leur décision de ne pas participer, ait décidé qu'aucune conclusion ne serait tirée de leur absence (paragraphe 56 ci-dessus).

104. La Cour ne peut apprécier le bien-fondé de l'allégation du Gouvernement selon laquelle, de l'avis de la CEFR, l'enquête publique a été conduite d'une manière non conforme au droit du Royaume-Uni, le Gouvernement n'ayant pas produit de copie du rapport de la CEFR où figurent ces conclusions, ni expliqué en quoi elles consistaient et quels problèmes spécifiques de non-respect du droit elles alléguaient.

b) Quant au mandat de l'enquête publique et à l'utilisation des éléments de preuve

105. La Cour estime que, lors de l'enquête publique, les éléments ont été appréciés de manière approfondie et minutieuse. De fait, le président de l'enquête publique a expressément reconnu que les circonstances de l'enquête publique appelaient à adopter une approche exceptionnellement rigoureuse et exemplaire (paragraphe 58 ci-dessus). Au total, lors de l'enquête publique, soixante-deux personnes ont déposé oralement et les témoignages de vingt autres personnes ont été lus (paragraphe 49 ci-dessus). Le président a recueilli un gros volume d'éléments provenant de sources variées, mais il n'a pas pu examiner les éléments que la Russie avait communiqués au titre de l'entraide judiciaire, les autorités russes ayant refusé que ces éléments fussent utilisés aux fins des travaux de l'enquête publique (paragraphe 54 ci-dessus).

106. Une enquête publique ne peut déclarer une personne coupable d'une infraction pénale ni se prononcer sur des questions de responsabilité civile,

étant donné que cela ne fait pas partie de ses attributions. Le règlement sur les enquêtes publiques autorisait toutefois le président à dresser des constats factuels desquels il était possible de déduire une probable responsabilité si les éléments de preuve le permettaient, en recherchant et en consignait pour ce faire tous les éléments factuels relevant de l'intérêt public, même si cela impliquait de formuler des conclusions quant à l'identité de la ou des personnes responsables du décès et de leurs motivations (paragraphe 83 ci-dessus). Le président était habilité à indiquer lesquels de ses constats factuels répondaient au critère de la preuve en matière pénale, à savoir celui de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable », et lesquels répondaient au critère de la preuve ordinaire en matière civile, à savoir celui de la « plus forte probabilité » (paragraphe 57 ci-dessus).

107. En ce qui concerne le reproche de « partialité » que formule le Gouvernement concernant l'enquête publique au motif qu'il n'y avait selon lui personne pour raconter « l'autre version de l'histoire », la Cour note que le Gouvernement n'a donné aucun détail quant à ce que pouvait bien être exactement cette « autre version de l'histoire ». Il est clair que l'enquête publique a envisagé – et finalement rejeté au motif qu'elles n'étaient pas étayées par des éléments de preuve – d'autres explications au décès de M. Litvinenko, y compris celles avancées par M. Lugovoy lors de ses interventions devant la presse. Le président de l'enquête publique a examiné en particulier l'hypothèse que M. Litvinenko se fût empoisonné lui-même, soit accidentellement, soit délibérément (paragraphe 60 ci-dessus). Il a également étudié la possibilité que le meurtre de M. Litvinenko eût été commandité par les services de renseignement britanniques, par des groupes liés à la criminalité organisée, ou par des relations d'affaires ou des connaissances de M. Litvinenko. Il a toutefois conclu qu'aucune de ces théories n'était étayée par le moindre élément de preuve (paragraphe 64 ci-dessus).

108. Il est vrai que ni les parties ni la Cour n'ont eu accès aux éléments confidentiels, dont le gouvernement du Royaume-Uni est resté le détenteur exclusif. Dans des affaires où la Cour n'a pas pu prendre connaissance d'éléments ayant trait à la sécurité nationale sur lesquels des décisions de restriction des droits de l'homme avaient été fondées, elle a toutefois examiné, à la place de ceux-ci, la procédure décisionnelle nationale afin de vérifier si elle avait intégré des mesures de garantie suffisantes pour protéger les intérêts de la personne concernée (voir, *mutatis mutandis*, *Yam c. Royaume-Uni*, n° 31295/11, § 56, 16 janvier 2020). La Cour prend donc note du fait que la procédure d'examen des éléments de preuve confidentiels a été décrite en détail dans le rapport de l'enquête publique et que la nature de ces éléments confidentiels y a été exposée, quoiqu'en termes généraux. Le président, le conseil et le *solicitor* de l'enquête publique ainsi que l'équipe juridique du ministère de l'Intérieur ont assisté aux audiences à huis clos. Le conseil a pu formuler des observations relativement aux pièces écrites, et le

président et le conseil ont pu interroger les personnes qui ont déposé oralement (paragraphe 87 ci-dessus). Certes, les éléments frappés d'un avis de restriction n'ont pas pu être évoqués en audience publique et toute mention de ces éléments a dû être effacée du rapport avant sa publication ; néanmoins, les avis de restriction eux-mêmes étaient des documents publics, et ils ont été affichés sur le site Internet de l'enquête publique et aussi joints aux annexes au rapport (paragraphe 81 ci-dessus). La Cour estime donc que la collecte et l'utilisation des éléments de preuve confidentiels ont été, dans la mesure du possible compte tenu des circonstances, assorties de garanties appropriées.

109. La Cour note enfin que les conclusions de l'enquête publique ne sont pas les seules à aller dans ce sens. Elles concordent avec les résultats d'une enquête pénale menée par le MPS. Après avoir examiné les éléments de preuve recueillis par le MPS, le CPS a estimé qu'il existait suffisamment d'éléments à charge tant contre M. Lugovoy que contre M. Kovtun pour que ceux-ci fussent accusés du meurtre par empoisonnement de M. Litvinenko (paragraphe 37 et 39 ci-dessus). Si les intéressés n'ont finalement pas été jugés pour les crimes dont ils étaient accusés, ce n'est donc pas faute de preuves, mais plutôt à cause du refus de les extradier opposé par la Fédération de Russie.

c) Conclusion

110. N'ayant aucune raison de douter de la qualité du processus d'enquête britannique ni de l'indépendance, de l'équité et de la transparence de la procédure d'enquête publique, la Cour considère qu'elle ne peut ignorer les conclusions de l'enquête publique qui a été menée au sujet du décès de M. Litvinenko au seul motif que les autorités de l'État défendeur se sont abstenues d'exercer leur droit de participer à cette procédure. Partant, la Cour juge que le rapport de l'enquête publique doit être retenu comme preuve.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

111. Invoquant les articles 2 et 3 de la Convention, la requérante se plaint que son mari, M. Litvinenko, ait été tué d'une manière qu'elle qualifie de particulièrement cruelle par M. Lugovoy (et d'autres personnes), et elle allègue que celui-ci a agi en qualité d'agent des autorités russes, ou de connivence avec elles, ou au su et avec le soutien desdites autorités, et que celles-ci n'ont pas mené d'enquête effective sur le meurtre allégué. La Cour examinera ce grief sous l'angle du droit à la vie, consacré par l'article 2 de la Convention, qui 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. »

A. Thèses des parties

1. Sur la compatibilité *ratione loci* et la juridiction

a) Le Gouvernement

112. Le Gouvernement soutient que les faits se sont produits en dehors de la juridiction de la Russie et que la requête dans son ensemble est donc irrecevable *ratione loci*. Il expose qu'au moment de son empoisonnement, M. Litvinenko était un ressortissant britannique qui se trouvait physiquement sur le territoire du Royaume-Uni. Il argue que la Russie n'a aucune « autorité de fait » sur le territoire britannique et qu'il n'existe aucun lien de cause à effet entre une quelconque action des autorités russes et les faits survenus en l'espèce. Il estime que les circonstances de la cause de la requérante ne relèvent d'aucune des exceptions au principe de la territorialité de la juridiction des États, telles que ces exceptions ont été établies dans l'arrêt *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* ([GC], n° 55721/07, §§ 134-138, CEDH 2011) et dans l'arrêt *Jaloud c. Pays-Bas* ([GC], n° 47708/08, §§ 139-153, CEDH 2014). Il ajoute qu'alors que, dans les affaires mentionnées, la présence sur le territoire d'un État tiers de membres des forces armées de l'État défendeur agissant à titre officiel n'était pas contestée, la situation en l'espèce est très différente : il affirme que la personne responsable de la mort de M. Litvinenko n'a jamais été identifiée et il argue que, quelle que soit l'identité de cette personne, il n'existe aucune raison de croire qu'elle ait agi sur ordre de l'État russe ou de connivence avec lui. À l'appui de sa position, le Gouvernement fait référence aux conclusions d'une enquête russe qui n'aurait pas établi que M. Lugovoy eût été mêlé à l'homicide et il réitère aussi son propre argument consistant à dire que le rapport de l'enquête publique n'est pas recevable dans le cadre de la procédure menée devant la Cour (paragraphe 95 ci-dessus).

b) La requérante

113. La requérante allègue que c'est en Russie que les autorités russes ont donné l'ordre de tuer son mari, qu'elles ont été tenues au courant de cette opération, qu'elles lui ont apporté leur soutien et qu'elles en ont été complices. Elle avance que c'est sur le territoire russe que l'acte a été préparé, qu'il a été planifié, qu'il a été exposé aux autorités et qu'il a été autorisé. Elle ajoute que le polonium 210 utilisé pour tuer M. Litvinenko a été produit en

Russie, dans l'usine d'Avangard, et mis à la disposition de M. Lugovoy et d'autres personnes. Elle pense que ceux-ci se sont ensuite rendus de la Russie au Royaume-Uni pour commettre le meurtre puis qu'ils sont retournés en Russie. La requérante invoque la jurisprudence de la Cour selon laquelle « si les autorités d'un État contractant approuvent, formellement ou tacitement, les actes de particuliers violant dans le chef d'autres particuliers soumis à sa juridiction les droits garantis par la Convention, la responsabilité dudit État peut se trouver engagée au regard de la Convention » (elle cite l'arrêt *Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, § 81, CEDH 2001-IV).

114. La requérante argue que le recours par un agent d'un État à une force létale sur un individu en dehors du territoire national de cet État suffit en lui-même à faire passer ledit individu sous la juridiction de l'État en question (elle fait référence aux arrêts *Al-Skeini et autres* et *Jaloud*, tous deux précités). Elle soutient qu'en juger autrement impliquerait qu'un assassinat commis sur le territoire souverain de la Russie emporterait violation de l'article 2, alors que tel ne serait pas le cas d'un acte exactement identique qui serait commis sur le territoire d'un autre État contractant, même dans le cas où ce dernier aurait accordé l'asile à la victime pour la protéger d'un tel risque. Selon elle, cela inciterait de manière perverse l'État concerné à commettre ses assassinats à l'étranger, et non sur son sol, car les assassinats extraterritoriaux seraient alors exempts des restrictions liées à la Convention et ne seraient pas susceptibles d'un contrôle par la Cour. Elle ajoute que cela induirait également une incitation perverse à violer la souveraineté d'autres États membres du Conseil de l'Europe.

115. La requérante conclut que, la Russie ayant ouvert une enquête pénale sur les faits litigieux, ceux-ci relevaient de sa juridiction, ou qu'elle avait assumé sa juridiction les concernant. Elle ajoute que les autorités russes ont également manifesté leur juridiction exclusive pour autant que les dispositions de la Constitution russe ainsi que la réserve formulée par la Russie à la Convention européenne d'extradition ont fait obstacle à l'extradition par elles de M. Lugovoy vers le Royaume-Uni pour qu'il y fût jugé.

2. Sur l'obligation matérielle découlant de l'article 2 de la Convention

a) Le Gouvernement

116. Le Gouvernement avance que l'enquête interne « sur le décès d'A.V. Litvinenko et la tentative de meurtre commise contre D.V. Kovtun » n'a pas établi qu'une autorité ou des agents des services spéciaux russes eussent été mêlés aux événements. Il indique que l'enquête n'a pas mis au jour de preuve d'une fuite ou d'un vol de polonium 210 sur le site de production d'Avangard d'où, selon la requérante, le polonium 210 utilisé pour empoisonner M. Litvinenko serait provenu, pas plus que dans les entrepôts ou le laboratoire de cette usine, et que la perquisition du bureau, du

véhicule et du domicile de M. Lugovoy n'a pas permis de recueillir d'éléments utiles à l'enquête. Il ajoute que les pièces produites par les autorités britanniques ne renfermaient pas d'éléments suffisants pour que des poursuites fussent engagées contre M. Lugovoy en Russie. Il argue que les enquêteurs russes ont fait de leur mieux compte tenu de cette indigence de preuves selon lui imputable aux autorités britanniques, lesquelles n'auraient pas donné pleine exécution aux demandes d'entraide judiciaire de la Russie. Il ajoute que la conduite de la requérante elle-même a été contreproductive : elle aurait dit qu'elle ne souhaitait en aucune manière participer à l'enquête russe, ni exercer ses droits procéduraux. Elle aurait également formulé des allégations dénuées de fondement quant à l'existence d'un schéma récurrent ou d'une pratique d'assassinats commandités par l'État. Le Gouvernement soutient non seulement que ces allégations ne relèvent pas du champ de la présente affaire, mais en outre qu'elles reposent sur la présomption erronée que la responsabilité d'un État pour un acte donné pourrait être établie par référence à d'autres types de conduite répréhensible supposément imputables à cet État. Il estime que la requérante n'est pas une victime de l'un des actes allégués et que les circonstances dans lesquelles ceux-ci seraient survenus ne sont pas pertinentes devant la Cour.

b) La requérante

117. La requérante allègue qu'une enquête approfondie menée par les autorités britanniques a permis de recueillir des preuves, qu'elle qualifie d'accablantes, à l'appui de sa thèse selon laquelle son mari a été assassiné par M. Lugovoy et d'autres personnes, lesquels auraient agi en qualité d'agents des autorités russes ou au su de celles-ci, avec leur soutien et leur connivence. Elle indique en premier lieu que la piste du polonium a été reconstituée grâce à des traces relevées à trois adresses londoniennes où M. Lugovoy se serait rendu ainsi qu'à bord de l'avion dans lequel il aurait voyagé entre Moscou et Londres. Elle ajoute en deuxième lieu que des preuves scientifiques ont permis d'établir qu'il serait hautement probable que le polonium 210 censément utilisé pour tuer M. Litvinenko provînt d'une usine d'État russe ; il est selon la requérante inconcevable qu'un produit d'une telle qualité se fût retrouvé en la possession de M. Lugovoy si ce n'était sur les ordres des autorités russes ou avec leur complicité. Enfin, la requérante avance que le Gouvernement n'a pas réfuté la forte présomption qui découle à ses yeux des éléments de preuve disponibles.

118. La requérante invite la Cour à souscrire et à se rallier à la conclusion de l'enquête publique selon laquelle il serait « fortement probable » que MM. Lugovoy et Kovtun aient agi en qualité d'agents de l'État russe lorsqu'ils ont assassiné M. Litvinenko et que cet assassinat ait été commis avec l'aval du Service fédéral de sécurité russe (le FSB). Selon elle, cette conclusion est corroborée par des éléments prouvant irréfutablement que l'État russe se serait, pendant de nombreuses années, livré de manière

récurrente à une pratique d'assassinats extraterritoriaux ciblés, au Qatar (2003, Zelimkhan Yandarbiyev), au Royaume-Uni (2006, Aleksandr Litvinenko ; 2018, Sergey Skripal), en Bulgarie (2015, Emelian Gebrev), au Monténégro (2016, Milo Đukanović), en Allemagne (2019, Zelimkhan Khangoshvili) et ailleurs en Europe. Elle considère que ces actes procèdent du même schéma global de violations de la Convention que ceux dont il est question en l'espèce. Elle affirme que tous ces cas ont en commun un meurtre, ou une tentative de meurtre, qui a selon elle été prémédité, soigneusement préparé et commis dans la clandestinité par des agents de l'État russe en violation de la garantie matérielle offerte par l'article 2 sur le territoire souverain d'un autre État contractant, et qui a été suivi d'une tentative méticuleusement planifiée et exécutée de dissimuler la responsabilité de l'État par un refus d'apporter son concours à une enquête indépendante, par des tentatives délibérées de perturber cette enquête ou de la neutraliser et par une campagne de désinformation commanditée par l'État.

3. Sur l'obligation procédurale d'enquêter

a) Le Gouvernement

119. En ce qui concerne l'obligation procédurale qui incombe à l'État défendeur dans une situation où le décès de la personne concernée s'est produit en dehors de la juridiction de cet État, le Gouvernement soutient qu'il faut accorder une attention particulière à la dimension transnationale de l'affaire, qui, expose-t-il, impose à tous les États concernés une obligation de coopérer de manière effective les uns avec les autres. Il argue que les autorités d'enquête de la Russie, laquelle était selon lui à la fois un État requérant et un État requis, ont pris toutes les mesures nécessaires pour activer les mécanismes de coopération appropriés, et qu'elles ont par ailleurs répondu de manière adéquate aux demandes semblables présentées par les autorités britanniques. Il déclare qu'en réalité, les autorités russes ont envoyé un certain nombre de demandes d'entraide judiciaire aux autorités britanniques et que ces dernières n'ont pas pris les mesures nécessaires en réponse à ces demandes. Le Gouvernement renvoie par exemple à une lettre du 5 mars 2007 par laquelle les autorités britanniques auraient refusé d'inspecter certains lieux et d'interroger certains témoins censément au motif que ces actions n'étaient pas considérées comme importantes pour l'enquête. Il allègue que les autorités britanniques ont refusé de livrer le rapport médical sur la cause du décès ainsi que des échantillons de polonium 210, et qu'elles n'ont pas interrogé toutes les personnes dont la Russie souhaitait obtenir la déposition. Il considère que l'enquête russe a dès lors été privée d'informations qui auraient pu aider les autorités à faire la lumière sur les faits. Il ajoute que, les autorités britanniques semblant convaincues que c'était dans leur juridiction que devait se tenir tout procès relatif au meurtre d'un ressortissant britannique commis sur le sol britannique, il est clair qu'elles n'avaient aucun intérêt réel

à demander ou à accorder de l'aide à l'enquête russe. Il affirme que les autorités russes, au contraire, ont pleinement répondu aux demandes d'entraide judiciaire émanant du Royaume-Uni, et qu'elles ont pour cela interrogé M. Lugovoy et d'autres personnes, identifié les utilisateurs de différents numéros de téléphone portable et fourni des rapports médicaux ainsi que d'autres données. Il indique que l'interdiction constitutionnelle de l'extradition des ressortissants russes l'a toutefois empêché d'accueillir la demande d'extradition. Il précise enfin que l'élection de M. Lugovoy au Parlement en décembre 2007 a conféré à ce dernier une immunité contre les poursuites.

b) La requérante

120. Sous le volet procédural de l'article 2, la requérante estime que les autorités russes ont amplement eu la possibilité de mener une enquête entre décembre 2006 et décembre 2007, avant que M. Lugovoy obtînt l'immunité. Invoquant les Principes des Nations unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires (paragraphe 71 ci-dessus), elle argue que, les autorités russes ayant refusé d'extrader M. Lugovoy vers le Royaume-Uni, c'est à elles qu'il incombait de mener une enquête. Elle considère que l'enquête n'a pas satisfait à l'exigence d'effectivité : aucune responsabilité n'aurait été établie pour les actes préparatoires, par exemple pour l'acquisition du polonium 210, des témoins n'auraient pas été interrogés, des éléments de preuve n'auraient pas été recueillis, et des poursuites n'auraient été ni engagées ni même envisagées.

c) Le gouvernement du Royaume-Uni

121. Invité par la Cour à répondre aux reproches de coopération insuffisante formulés par le gouvernement russe, le gouvernement du Royaume-Uni déclare qu'avant le refus par le gouvernement russe de faire droit à sa demande d'extradition de M. Lugovoy, les autorités britanniques avaient répondu dans la mesure du possible aux demandes d'entraide judiciaire qui leur avaient été adressées. Il explique que par la suite, la communication de nouveaux éléments de preuve à la Russie a été suspendue, les craintes relatives à une responsabilité probable de la Russie dans le meurtre de M. Litvinenko, commis sur le sol britannique, devenant de plus en plus précises. Le gouvernement du Royaume-Uni dit avoir estimé que la communication d'éléments de preuve risquait d'entraîner la tenue en Russie d'un procès qui n'aurait été qu'une parodie ou une opération de communication destinée à reporter la responsabilité du meurtre sur autrui. Il expose que, si un tel procès avait été organisé et avait abouti, cela aurait permis à M. Lugovoy d'invoquer le principe *non bis in idem* pour s'opposer à son extradition vers le Royaume-Uni même s'il avait été interpellé hors de Russie.

122. En ce qui concerne les allégations formulées par le gouvernement russe au sujet d'éléments spécifiques, le gouvernement du Royaume-Uni avance que le dossier médical de M. Litvinenko et les notes y afférentes, ainsi que les dépositions écrites et orales des deux anatomopathologistes qui l'avaient autopsié, ont été examinés en audience publique et publiés sur le site Internet de l'enquête publique. Il ajoute que l'enquête publique a aussi recueilli la déposition détaillée d'un expert en physique nucléaire concernant les propriétés du polonium 210 et les sources de cette substance. Il indique enfin que, si la CEFR avait demandé le statut de participant clé, elle se serait vu accorder l'accès à la totalité des éléments versés au dossier de l'enquête publique, à l'exception des éléments sensibles recueillis en audience à huis clos.

B. Appréciation de la Cour

1. Les principes généraux relatifs à la juridiction

a) Quant à l'exercice de la juridiction extraterritoriale : considérations générales

123. L'article 1 de la Convention est libellé ainsi :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention. »

124. La Cour rappelle que l'exercice de la juridiction est une condition nécessaire pour qu'un État contractant puisse être tenu pour responsable des actes ou omissions qui lui sont imputés et qui sont à l'origine d'une allégation de violation des droits et libertés énoncés dans la Convention. Si la compétence juridictionnelle d'un État, au sens de l'article 1, est principalement territoriale, la Cour a reconnu dans sa jurisprudence un certain nombre de circonstances exceptionnelles susceptibles d'emporter l'exercice par l'État contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières. Dans chaque cas, c'est au regard des faits particuliers de la cause qu'il faut apprécier l'existence de pareilles circonstances exigeant et justifiant que la Cour conclue à un exercice extraterritorial de sa juridiction par l'État (*Al-Skeini et autres*, précité, §§ 130-132, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, §§ 70-73, CEDH 2012, et *M.N. et autres c. Belgique* (déc.) [GC], n° 3599/18, §§ 97-98 et 101-102, 5 mai 2020).

b) Quant à l'obligation matérielle découlant de l'article 2 de la Convention

125. Les deux principaux critères régissant l'exercice d'une juridiction extraterritoriale sont celui du « contrôle effectif » de l'État sur une zone extérieure à son territoire (modèle territorial de juridiction) et celui de « l'autorité et [du] contrôle d'un agent de l'État » sur des individus (modèle personnel de juridiction) (*Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 132,

et *Géorgie c. Russie (II)* [GC], n° 38263/08, § 115, 21 janvier 2021). En l'espèce, c'est le second de ces critères qui est pertinent.

126. Dans le modèle personnel de juridiction, « le recours à la force par des agents d'un État opérant hors de son territoire peut faire passer sous la juridiction de cet État, au sens de l'article 1, toute personne se retrouvant ainsi sous le contrôle de ceux-ci » (*Al-Skeini et autres*, précité, § 136). En pareils cas, la juridiction ne résulte pas du seul contrôle exercé par l'État contractant sur les locaux physiques où se trouvent les individus mais aussi et surtout de « l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur les personnes en question » (*ibidem*). Dès l'instant où un État, par le biais de ses agents, exerce son contrôle et son autorité sur un individu, et par voie de conséquence sa juridiction, il pèse sur lui en vertu de l'article 1 une obligation de reconnaître à celui-ci les droits et libertés définis au titre I de la Convention qui concernent son cas. En ce sens, les droits découlant de la Convention peuvent être « fractionnés et adaptés » (*ibidem*, § 137 ; voir aussi *Jaloud*, précité, § 154).

127. La Cour rappelle qu'« un État peut également être tenu pour responsable de la violation de droits et libertés garantis par la Convention dans le chef de personnes qui se trouvent sur le territoire d'un autre État mais dont on considère qu'elles sont sous l'autorité et le contrôle du premier État par le biais de ses agents œuvrant, légalement ou non, au sein du second État » (*Öcalan c. Turquie* [GC], n° 46221/99, § 91, CEDH 2005-IV, et *Issa et autres c. Turquie*, n° 31821/96, § 71, 16 novembre 2004). Elle a adopté cette approche dans une série d'affaires, notamment *Isaak et autres c. Turquie* ((déc.), n° 44587/98, 28 septembre 2006), *Pad et autres c. Turquie* ((déc.), n° 60167/00, 28 juin 2007), *Andreou c. Turquie* ((déc.), n° 45653/99, 3 juin 2008) et *Solomou et autres c. Turquie* (n° 36832/97, §§ 48-51, 24 juin 2008). Dans ces affaires, elle a conclu que le contrôle exercé sur des individus à raison d'incursions et de tirs ciblés effectués par les forces armées ou la police de l'État défendeur suffisait à ce que les personnes concernées fussent considérées comme se trouvant « sous l'autorité et/ou le contrôle effectif que l'État défendeur exerçait par l'intermédiaire de ses agents ».

128. La Cour a dit que « la responsabilité, en pareille hypothèse, découle du fait que l'article 1 de la Convention ne saurait être interprété comme autorisant un État contractant à perpétrer sur le territoire d'un autre État des violations de la Convention qu'il ne pourrait pas commettre sur son propre territoire » (*Issa et autres*, § 71, et *Solomou et autres*, § 45, tous deux précités). Des violations ciblées des droits fondamentaux dans le chef d'un individu par un État contractant sur le territoire d'un autre État contractant sapent l'effectivité de la Convention dans son rôle à la fois de gardien des droits de l'homme et de garant de la paix, de la stabilité et de l'état de droit en Europe.

129. Dans l'arrêt qu'elle a récemment rendu dans l'affaire *Géorgie c. Russie (II)*, la Cour a fait référence en particulier à des affaires dans

lesquelles des agents d'un État avaient cherché à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique d'une personne en dehors du territoire de cet État, même dans une situation où ils n'avaient pas exercé formellement sur elle des pouvoirs d'arrestation ou de détention (*Géorgie c. Russie (II)*, précité, §§ 130-131). Elle a considéré que les affaires qui, comme celles-ci, « concernaient des actions isolées et ciblées comprenant un élément de proximité » devaient être distinguées des situations de « confrontations et de combats armés entre forces militaires ennemies qui cherchent à acquérir le contrôle d'un territoire dans un contexte de chaos », lesquelles excluent toute forme de « contrôle effectif » sur un territoire ainsi que toute forme d'« autorité et de contrôle d'un agent de l'État » sur des individus (*ibidem*, §§ 132-133 et 137-138).

130. Les arrêts et décisions auxquels la Grande Chambre a fait référence (*Issa et autres*, *Isaak et autres*, *Pad et autres*, *Andreou et Solomou et autres*, tous précités) concernaient les actions conduites par les forces armées des États défendeurs à leurs frontières ou à proximité de celles-ci. La Cour estime toutefois que le principe selon lequel un État exerce sa juridiction extraterritoriale dans des affaires qui portent sur des actions isolées comprenant un élément de proximité devrait s'appliquer avec tout autant de force aux cas d'exécutions extrajudiciaires ciblées commises par des agents d'un État agissant sur le territoire d'un autre État contractant hors du cadre d'une opération militaire. Cette approche concorde avec le libellé de l'article 15 § 2 de la Convention, qui n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour les cas de décès résultant d'actes licites de guerre.

c) Quant à l'obligation procédurale d'enquêter

131. En ce qui concerne le volet procédural de l'article 2, dans des affaires où un décès était intervenu sous une juridiction différente de celle de l'État dont l'obligation procédurale était censée être en jeu, la Cour a dit que l'ouverture par les autorités d'enquête ou les organes judiciaires de l'État défendeur de leur propre enquête pénale au sujet de ce décès suffisait en principe à établir un lien juridictionnel aux fins de l'article 1 entre l'État en question et les proches de la victime qui saisissaient la Cour. La Cour a souligné que cette approche était conforme à la nature de l'obligation procédurale que recelait l'article 2 de mener une enquête effective, qui était devenue une obligation distincte et indépendante, pouvant s'imposer à l'État même lorsque le décès était survenu en dehors de sa juridiction (*Güzelyurtlu et autres c. Chypre et Turquie* [GC], n° 36925/07, §§ 188-189, 29 janvier 2019, avec les références qui y sont citées ; voir également *Romeo Castaño c. Belgique*, n° 8351/17, § 37, 9 juillet 2019).

132. Lorsqu'un État contractant n'a pas ouvert d'enquête ou de procédure telle que prévue par le droit interne concernant un décès survenu en dehors de sa juridiction, la Cour doit rechercher si un lien juridictionnel peut néanmoins être établi pour que l'obligation procédurale découlant de

l'article 2 s'impose à cet État. Bien que ladite obligation n'entre en jeu en principe que pour l'État contractant sous la juridiction duquel la victime se trouvait au moment de son décès, des « circonstances propres » à l'espèce peuvent justifier de s'écarter de cette approche (*Güzelyurtlu et autres*, précité, § 190). La Cour n'a toutefois pas déterminé *in abstracto* quelles « circonstances propres » à l'espèce entraînent l'existence d'un lien juridictionnel en relation avec l'obligation procédurale d'enquêter que recèle l'article 2, puisque ces circonstances dépendent nécessairement des spécificités de chaque cause et qu'elles peuvent varier considérablement d'une affaire à l'autre (*ibidem*, § 190).

2. Sur la recevabilité

a) Quant au volet procédural de l'article 2

133. La Cour note que les autorités russes ont ouvert leur propre enquête pénale sur le décès du mari de la requérante en vertu de dispositions du droit interne qui leur conféraient la compétence d'enquêter sur des infractions commises contre des ressortissants russes où qu'elles eussent été commises (paragraphe 41 et 75 ci-dessus). La mise en œuvre de cette procédure a établi un « lien juridictionnel » entre la requérante, qui invoque le volet procédural de l'article 2 quant au décès de son mari, et l'État russe (*Güzelyurtlu et autres*, précité, § 191).

134. La Cour note en outre que les individus soupçonnés d'avoir commis le meurtre en question sont des ressortissants russes qui, depuis leur retour en Russie, sont protégés par la Constitution russe contre une extradition. Les autorités russes ont invoqué cette protection pour refuser d'extrader l'un d'entre eux vers le Royaume-Uni (paragraphe 38 et 45 ci-dessus). En conséquence, les autorités britanniques ont été privées de la possibilité de poursuivre la procédure pénale qu'elles avaient engagée contre les suspects. Si la possibilité qu'un État rejette une demande d'extradition visant l'un de ses propres ressortissants n'est pas en elle-même incompatible avec l'obligation de mener une enquête effective, le fait qu'un individu accusé d'avoir commis une violation grave des droits de l'homme soit resté sous la juridiction exclusive du Gouvernement s'analyse en une « circonstance propre » à l'espèce qui établit la juridiction de l'État défendeur au sens de l'article 1 de la Convention à l'égard du grief formulé par la requérante sous le volet procédural de l'article 2 (*Hanan c. Allemagne* [GC], n° 4871/16, § 142, 16 février 2021). Toute autre conclusion entraverait la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme dans l'« espace juridique de la Convention », en empêchant l'application de la législation pénale adoptée par le Royaume-Uni pour protéger le droit à la vie de ses ressortissants et, aussi, de toutes les personnes se trouvant sous sa juridiction (*Güzelyurtlu et autres*, précité, § 195).

135. La Cour conclut donc qu'il y a lieu de rejeter l'exception d'incompatibilité *ratione loci* soulevée par le Gouvernement concernant le volet procédural du grief.

b) Quant au volet matériel de l'article 2

136. En ce qui concerne le grief formulé sous le volet matériel de l'article 2, la Cour considère que l'exception d'incompatibilité *ratione loci* soulevée par le Gouvernement – c'est-à-dire la question de savoir si, au moment des faits, M. Litvinenko se trouvait ou non sous le contrôle de M. Lugovoy et d'autres personnes et si ceux-ci ont agi en qualité d'agents de l'État russe – est liée au fond du grief de la requérante. Elle l'examinera donc en même temps que le fond de l'affaire (*Makuchyan et Minasyan c. Azerbaïdjan et Hongrie*, n° 17247/13, § 52, 26 mai 2020).

c) Conclusion relativement à la recevabilité

137. La Cour estime que le grief soulève de sérieuses questions de fait et de droit qui sont d'une complexité telle qu'un examen au fond sera nécessaire. Ce grief ne saurait dès lors être considéré comme manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention, et aucune autre raison de le déclarer irrecevable n'a été établie. La Cour le déclare donc recevable.

3. Sur le fond

a) Quant à l'obligation procédurale découlant de l'article 2

138. Le but essentiel d'une enquête est d'« assurer la mise en œuvre effective des dispositions de droit interne qui protègent le droit à la vie » et de veiller à ce que les responsables aient à répondre de leurs actes. Pour être effective, une enquête doit être apte à conduire à l'établissement des faits et, le cas échéant, à l'identification et au châtement des responsables. L'obligation de mener une enquête effective est une obligation de moyens et non de résultat : les autorités doivent prendre les mesures raisonnables dont elles disposent pour obtenir les preuves relatives aux faits litigieux (*Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie* [GC], n° 24014/05, §§ 172-173, 14 avril 2015). 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. La nature et le degré de l'examen répondant au critère minimum d'effectivité dépendent des circonstances de l'espèce et s'apprécient à la lumière de l'ensemble des faits pertinents et eu égard aux réalités pratiques du travail d'enquête (*ibidem*, §§ 174-175).

139. En l'espèce, les autorités d'enquête russes ont ouvert une enquête sur le décès de M. Litvinenko en décembre 2006, deux semaines après les faits

(paragraphe 41 ci-dessus). Toutefois, la question n'est pas tant celle de savoir si une enquête a été ouverte, puisqu'il apparaît que tel a été le cas, que celle de savoir si elle a été « effective » et si les autorités étaient déterminées à identifier et à poursuivre les personnes responsables du décès de M. Litvinenko.

140. Le Gouvernement a communiqué à la Cour une description succincte des mesures d'enquête qui avaient été adoptées. Il apparaîtrait qu'en avril 2007 un procureur général adjoint et les enquêteurs qui l'assistaient se sont rendus à Londres, où ils ont mené plusieurs auditions (paragraphe 41 ci-dessus). Le Gouvernement a par ailleurs mentionné un certain nombre d'éléments dans ses observations. Il a en particulier affirmé avoir effectué des tests visant à déceler une éventuelle contamination au polonium 210 sur les avions à bord desquels MM. Lugovoy et Kovtun avaient voyagé entre Londres et Moscou, sur les personnes de MM. Lugovoy et Kovtun eux-mêmes, ainsi que sur des objets auxquels on pouvait les relier. Il a ajouté que certains membres de la famille et des proches de M. Litvinenko avaient été entendus. Cependant, même s'il est possible que des preuves documentaires de certains de ces tests ou auditions aient été produites dans le cadre de l'enquête judiciaire, aucun document de cette nature n'a été remis à la Cour.

141. Lorsqu'elle a communiqué la requête au Gouvernement, la Cour lui a spécifiquement posé un certain nombre de questions concernant la conduite de l'enquête russe. Elle lui a demandé en particulier si M. Lugovoy avait été entendu, si la piste du polonium 210 avait été recherchée et, le cas échéant, établie en Russie, si des tests avaient été effectués au domicile de M. Lugovoy, dans son véhicule et à son bureau afin de détecter d'éventuelles traces de polonium 210, s'il avait été vérifié qu'il ne manquait aucun lot sur les sites de production et de stockage du laboratoire où le polonium 210 était fabriqué, et si les fonctionnaires responsables de la production, du stockage et de la mise en circulation du polonium 210 avaient été entendus. La Cour a également demandé au Gouvernement qu'il lui remît une copie des pièces versées au dossier de l'enquête russe, ce qu'il a refusé de faire (paragraphe 90 ci-dessus).

142. Dans ses observations devant la Cour, le Gouvernement déclare que M. Lugovoy a été interrogé par des enquêteurs russes et que son véhicule et son domicile ont fait l'objet d'une perquisition, mais qu'aucune preuve matérielle n'a été découverte et qu'aucun élément permettant d'établir la responsabilité pénale de M. Lugovoy n'a pu être trouvé. Il affirme en outre que les autorités d'enquête n'ont établi l'existence d'aucune fuite de polonium 210 depuis les sites de production ou de stockage dans l'usine où cette substance était fabriquée, et qu'aucun vol n'a été signalé. La Cour a demandé au Gouvernement de produire des copies des documents auxquels il fait référence dans ses observations et sur lesquels il fonde ses assertions. Une fois de plus, le Gouvernement a toutefois refusé sans se justifier de

satisfaire à la demande de documents formulée par la Cour (paragraphe 91 ci-dessus).

143. Ainsi que la Cour l'a indiqué au paragraphe 94 ci-dessus, le défaut de communication par un gouvernement, sans justification satisfaisante, d'informations en sa possession peut amener la Cour à tirer des conclusions quant au bien-fondé des allégations du requérant. En l'espèce, le gouvernement défendeur ayant refusé sans justification de produire les documents demandés, la Cour estime qu'il ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de prouver que les autorités russes avaient mené une enquête effective propre à conduire à l'établissement des faits et à la traduction en justice des personnes responsables de l'homicide perpétré sur M. Litvinenko.

144. Il apparaît par ailleurs que les autorités russes ont tenté de faire obstacle aux efforts déployés par les enquêteurs britanniques pour établir les faits de la cause. Elles ont refusé de mettre à la disposition des enquêteurs britanniques, aux fins d'un test visant à déterminer la présence d'une contamination radioactive, l'avion à bord duquel MM. Lugovoy et Kovtun s'étaient rendus de Moscou à Londres (paragraphe 14 ci-dessus). Elles ont également allégué, sans apporter de preuves en ce sens, que l'appareil à bord duquel les deux hommes étaient retournés à Moscou n'était pas contaminé (paragraphe 20 ci-dessus).

145. Peu de temps après qu'une *magistrates court* eut émis un mandat d'arrêt concernant M. Lugovoy, il fut annoncé à la dernière minute que celui-ci serait candidat à l'élection à la Douma sous l'étiquette du Parti libéral-démocrate. Son élection, deux mois plus tard, lui conféra l'immunité parlementaire (paragraphe 43 ci-dessus). M. Lugovoy fut par la suite réélu sous les couleurs du même parti. Cela n'interdisait toutefois pas de manière absolue qu'il fit l'objet d'une enquête, voire de poursuites : il ressort des dispositions légales pertinentes et de la manière dont elles étaient appliquées en pratique qu'il aurait pu être privé de son immunité avec l'aval de la chambre basse du Parlement, dont il était membre (paragraphe 77 et 78 ci-dessus). Or rien n'indique que les autorités russes aient cherché à explorer cette possibilité.

146. Il reste à examiner l'argument du Gouvernement consistant à dire que l'enquête en l'espèce revêtait une dimension transnationale et que ce serait l'absence de réponse par les autorités britanniques aux demandes d'entraide judiciaire adressées par leurs homologues russes qui expliquerait les éventuelles défaillances de celles-ci. Aucun grief n'ayant été formulé contre le Royaume-Uni, il n'appartient pas à la Cour d'examiner la question de savoir si les autorités britanniques se sont acquittées de leur obligation de coopérer avec leurs homologues russes (voir, *a contrario*, *Güzelyurtlu et autres*, précité, §§ 241 et suivants). Néanmoins, pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour considère que les actes des autorités britanniques

n'invalident en rien la conclusion selon laquelle leurs homologues russes n'ont pas mené d'enquête effective sur le décès de M. Litvinenko.

147. Le Gouvernement n'a fourni ni le dossier de l'enquête pénale ni les demandes d'entraide judiciaire adressées au Royaume-Uni ; il n'a donc pas démontré que les éléments que les autorités russes avaient demandé au Royaume-Uni de produire étaient réellement nécessaires à la progression de leur propre enquête. Cette omission mérite une attention particulière étant donné qu'au moment où les demandes d'entraide judiciaire ont été formulées, les enquêteurs russes avaient déjà conclu à une absence de fuite ou de vol de polonium 210 dans l'usine russe qui en fabriquait, qu'ils avaient déjà « disculpé » MM. Lugovoy et Kovtun de toute participation à l'homicide et qu'ils avaient fait savoir qu'ils ne s'intéressaient à aucun autre suspect.

148. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que le défaut d'enquête effective par les autorités russes sur le décès de M. Litvinenko a emporté violation de l'article 2 de la Convention sous son volet procédural.

b) Quant à l'obligation matérielle découlant de l'article 2 de la Convention

149. Au moment où il a été empoisonné, M. Litvinenko se trouvait au Royaume-Uni, et il n'était donc pas dans une zone sur laquelle l'État russe exerçait un « contrôle effectif ». Il reste donc à déterminer si l'État russe peut être tenu pour responsable de la violation alléguée du droit à la vie dans le chef de M. Litvinenko en vertu du modèle personnel de juridiction.

150. À la lumière de la jurisprudence de la Cour qui est résumée aux paragraphes 126-130 ci-dessus, le sort du grief formulé par la requérante relativement à l'assassinat de son mari dépend de la réponse qui sera apportée aux deux questions interdépendantes suivantes : i) celle de savoir si l'assassinat de M. Litvinenko s'analyse en l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur la vie de l'intéressé dans une situation de ciblage direct et ii) celle de savoir si l'assassinat a été commis par des individus ayant agi en qualité d'agents de l'État. La Cour établira les faits à partir des éléments qui figurent dans le dossier de l'affaire.

i. Sur l'évaluation des éléments de preuve par la Cour

151. Pour l'appréciation des éléments de preuve dans des affaires portant sur une violation alléguée du droit à la vie, la Cour retient le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable ». Elle ne reprend toutefois pas à son compte l'approche des systèmes juridiques nationaux qui utilisent ce critère, étant donné qu'il lui incombe de statuer non pas sur la culpabilité au regard du droit pénal ou sur la responsabilité civile, mais sur la responsabilité des États contractants au regard de la Convention. La spécificité de la tâche que lui attribue l'article 19 de la Convention – assurer le respect par les Hautes Parties contractantes de leur engagement consistant à reconnaître les droits fondamentaux consacrés par cet instrument – conditionne sa façon

d'aborder les questions de preuve. Dans le cadre de la procédure devant la Cour, il n'existe pas de formules prédéfinies applicables à l'appréciation des éléments de preuve. La Cour adopte les conclusions qui, à son avis, se trouvent étayées par une évaluation indépendante de l'ensemble des éléments de preuve, y compris les déductions qu'elle peut tirer des faits et des observations des parties (*Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, § 147, CEDH 2005-VII).

152. De surcroît, le comportement des parties dans le cadre des efforts entrepris par la Cour pour obtenir des preuves peut constituer un élément à prendre en compte (*Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n^o 48787/99, § 26, CEDH 2004-VII). La Cour a dit à cet égard que, lorsqu'elle n'est pas en mesure d'établir les circonstances exactes d'une affaire pour des raisons objectivement imputables aux autorités de l'État, c'est au gouvernement défendeur qu'il revient d'expliquer, de manière satisfaisante et convaincante, la chronologie des événements et de produire des preuves solides permettant de réfuter les allégations du requérant (*Mansuroğlu c. Turquie*, n^o 43443/98, § 80, 26 février 2008, et *Tagayeva et autres*, précité, § 586).

153. La Cour a conclu à une violation de l'article 2 dans des affaires dans lesquelles il avait été apporté un commencement de preuve qu'une personne avait été tuée par des agents de l'État et dans lesquelles le Gouvernement n'avait fourni aucune autre explication satisfaisante et convaincante pour les faits en question. Elle a également jugé qu'elle pouvait tirer des conclusions de la conduite adoptée par le Gouvernement relativement aux documents de l'enquête (voir, par exemple, *Khachiev et Akaïeva c. Russie*, n^{os} 57942/00 et 57945/00, § 139, 24 février 2005). Elle n'a toutefois pas constaté de violation dans des affaires où les allégations du requérant revêtaient un caractère sérieux mais où les circonstances du décès restaient néanmoins du domaine de l'hypothèse et de la spéculation (voir, par exemple, *Buldan c. Turquie*, n^o 28298/95, § 81, 20 avril 2004).

ii. Sur l'établissement des faits

154. En l'espèce, les circonstances du décès de M. Litvinenko ne relèvent plus « du domaine de l'hypothèse et de la spéculation ». Il a été établi, au-delà de tout doute raisonnable, que M. Litvinenko a été empoisonné au moyen de polonium 210, un isotope radioactif rare. Il a en outre été établi, également au-delà de tout doute raisonnable, que le poison lui a été administré par MM. Lugovoy et Kovtun.

155. Une contamination primaire – c'est-à-dire la preuve d'un contact direct entre la substance radioactive et la surface sur laquelle elle avait été déposée – a été décelée dans les chambres d'hôtel où MM. Lugovoy et Kovtun avaient séjourné à trois occasions, mais aussi dans la salle du conseil d'administration où ils avaient eu leur première entrevue avec M. Litvinenko, ainsi que dans la théière d'où provenait le thé que celui-ci avait bu. Une contamination secondaire – qui est le résultat du transfert, par l'intermédiaire

de la main ou du pied d'une personne, d'une contamination primaire – a été décelée dans la plupart des lieux que MM. Lugovoy et Kovtun avaient fréquentés lors de leurs séjours à Londres (et aussi, dans le cas de M. Kovtun, à Hambourg), ainsi que dans les avions à bord desquels ils avaient voyagé. À l'inverse, les autres lieux qui avaient fait l'objet d'une recherche de contamination, notamment le domicile de M. Litvinenko, les bureaux de M. Berezovskiy et la chambre de M. Scaramella, ne présentaient aucune trace de contact direct avec la substance radioactive (paragraphe 18, 22, 25 et 27 ci-dessus).

156. Les caractéristiques de la contamination décelée dans les chambres d'hôtel de MM. Lugovoy et Kovtun, où les niveaux de contamination les plus élevés ont été relevés dans la poubelle de la salle de bains ou dans le siphon du lavabo, suggèrent que ceux-ci avaient tenté de se débarrasser du poison en le jetant dans une poubelle ou en le déversant dans le lavabo. Il est significatif que MM. Lugovoy et Kovtun ont tenté d'empoisonner M. Litvinenko non pas une seule fois mais à trois reprises. À chacune de ces occasions, ils étaient venus à Londres soit directement depuis Moscou soit, dans le cas de M. Kovtun, en passant par Hambourg (paragraphe 13, 21 et 23-24 ci-dessus).

157. Dans ces circonstances, la Cour rejette l'allégation du Gouvernement selon laquelle le ou les auteur(s) de l'assassinat n'ont pas été identifiés. Au vu des éléments de preuve, documentaires ou d'une autre nature, que les parties lui ont communiqués, la Cour, eu égard au critère de la preuve qu'elle applique habituellement lorsqu'elle doit déterminer si une allégation d'homicide illicite est fondée en fait, à savoir le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable », juge établi que l'assassinat a été commis par MM. Lugovoy et Kovtun.

- α) Sur le point de savoir si MM. Lugovoy et Kovtun ont exercé un pouvoir et un contrôle physiques sur la vie de M. Litvinenko dans une situation de ciblage direct

158. Comme cela a été indiqué au paragraphe 150 ci-dessus, la Cour examinera d'abord la question de savoir si l'assassinat de M. Litvinenko s'analyse en l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur la vie de l'intéressé dans une situation de ciblage direct.

159. Les éléments révélant la préméditation indiquent fortement que le décès de M. Litvinenko est le résultat d'une opération planifiée et complexe qui a impliqué l'acquisition d'un poison mortel rare, l'organisation des voyages de MM. Lugovoy et Kovtun, ainsi que de multiples tentatives d'administration du poison. M. Litvinenko n'a pas été une victime accidentelle de l'opération et il n'en a pas simplement subi des répercussions négatives ; la possibilité qu'il ait pu ingérer le polonium 210 accidentellement n'est pas corroborée par les éléments de preuve (paragraphe 61 ci-dessus). Au contraire, les tentatives répétées et persistantes d'empoisonner ce qu'il

buvait démontrent que M. Litvinenko était la cible de l'opération, laquelle avait été planifiée en vue de son assassinat.

160. La Cour note par ailleurs que les éléments de preuve ont permis d'établir, au-delà de tout doute raisonnable, que MM. Lugovoy et Kovtun savaient qu'ils utilisaient un poison mortel et non un sérum de vérité ou un somnifère (paragraphe 69 ci-dessus). Lorsqu'ils ont mis le poison dans la théière avec laquelle M. Litvinenko s'est ensuite servi du thé, ils savaient qu'une fois ingéré, le poison tuerait M. Litvinenko. Ce dernier n'avait aucun moyen d'échapper à cette situation. En ce sens, il se trouvait sous le contrôle physique de MM. Lugovoy et Kovtun, qui exerçaient un pouvoir sur sa vie.

161. La Cour estime que l'administration du poison à M. Litvinenko par MM. Lugovoy et Kovtun s'analyse en l'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques sur la vie de l'intéressé dans une situation de ciblage direct. Dans ce contexte, la Cour considère que, si cet acte est imputable à l'État défendeur, alors il est susceptible de relever de la juridiction de cet État, conformément à la jurisprudence de la Cour citée ci-dessus.

β) Sur le point de savoir si MM. Lugovoy et Kovtun ont agi en qualité d'agents de l'État

162. La Cour examine ensuite la question de savoir si MM. Lugovoy et Kovtun ont agi en qualité d'agents de l'État défendeur.

163. Il a été conclu qu'il était établi que lorsque MM. Lugovoy et Kovtun ont assassiné M. Litvinenko, ils n'ont pas agi de leur propre initiative mais sur les instructions d'une autre entité (paragraphe 63 et 69 ci-dessus). Rien ne prouve que l'un ou l'autre des deux hommes eût un quelconque motif personnel de tuer M. Litvinenko et il n'est pas plausible que, s'ils avaient agi pour leur propre compte, ils auraient eu accès à l'isotope radioactif rare avec lequel ils ont empoisonné M. Litvinenko. L'utilisation de polonium 210 indique clairement que MM. Lugovoy et Kovtun ont agi avec l'appui d'une entité étatique qui leur a permis de se procurer le poison. Il est peu probable que des criminels ordinaires aient recours à un isotope radioactif pour commettre un meurtre, et en l'espèce l'isotope provenait certainement d'un réacteur qui se trouvait sous le contrôle d'un État (paragraphe 64-66 ci-dessus).

164. Non seulement le moyen par lequel l'homicide a été commis, mais aussi les mobiles font penser à une implication de l'État russe. L'enquête publique a examiné soigneusement, puis rejeté, plusieurs théories au sujet des entités qui auraient pu souhaiter la mort de M. Litvinenko, de sorte que la théorie d'une implication d'un État s'est imposée comme la seule qui fût sérieuse. Le rapport de l'enquête publique a par ailleurs énuméré plusieurs raisons pour lesquelles des organisations et individus au sein de l'État russe auraient pu souhaiter s'en prendre à M. Litvinenko. Après avoir examiné tous les éléments à sa disposition, le président de l'enquête publique a considéré qu'il était hautement probable que, lorsqu'ils avaient empoisonné

M. Litvinenko, MM. Lugovoy et Kovtun eussent agi sous la direction du Service de sécurité russe (FSB) (paragraphe 68 ci-dessus).

165. Dans une affaire d'exécution extrajudiciaire ciblée et extraterritoriale, il y a des limites à ce que les autorités de l'État sur le sol duquel l'exécution a été commise peuvent faire. Elles peuvent, et doivent, si les circonstances le permettent, identifier les auteurs de l'exécution ainsi que les éléments qui relient ces auteurs à l'État présumé responsable de l'exécution. C'est ce qu'ont fait les autorités britanniques en l'espèce. La Cour considère que l'identification des auteurs de l'homicide et la mise en évidence de l'existence de leurs liens avec les autorités de l'État défendeur constituent un commencement de preuve laissant fortement penser que, lorsqu'ils ont tué M. Litvinenko, MM. Lugovoy et Kovtun ont agi sur les instructions ou sous le contrôle des autorités russes.

166. Il est certes possible, en théorie, que l'assassinat de M. Litvinenko ait été une « opération non autorisée » n'engageant pas la responsabilité d'un État ; néanmoins, les informations nécessaires pour corroborer cette théorie sont, soit totalement, soit pour une large part, connues exclusivement des autorités russes, lesquelles ont de plus affirmé, en invoquant la protection constitutionnelle contre l'extradition, que MM. Lugovoy et Kovtun relevaient exclusivement de leur juridiction. Dans ces conditions, la charge de la preuve a basculé sur les autorités de l'État défendeur, qui étaient censées mener une enquête minutieuse sur cette possibilité, identifier les personnes impliquées dans l'opération et déterminer si la conduite de MM. Lugovoy et Kovtun avait été ou non directement dictée ou pilotée par une entité ou un agent de l'État, ce qui aurait indiqué qu'un État était responsable (voir l'article 8 des AREFII au paragraphe 72 ci-dessus).

167. Le Gouvernement n'a toutefois procédé à aucune démarche sérieuse pour faire la lumière sur les faits ou pour réfuter les conclusions auxquelles les autorités britanniques étaient parvenues. De fait, il n'a pris part à aucun des efforts déployés pour établir les faits, qu'il s'agisse de ceux entrepris au Royaume-Uni ou de ceux de la Cour. Il a refusé de participer à l'enquête publique sur le décès de M. Litvinenko. Il ne s'est pas acquitté des obligations que faisait peser sur lui l'article 38 de la Convention, refusant sans justification de produire une copie des éléments afférents à l'enquête interne (paragraphe 94 ci-dessus), lesquels selon ses dires n'établissaient pas qu'un État eût été impliqué de quelque manière que ce fût dans le décès de M. Litvinenko.

168. Surtout, comme la Cour l'a conclu ci-dessus, les autorités russes n'ont pas mené d'enquête effective de leur côté (paragraphe 148 ci-dessus). Alors qu'elles avaient facilement accès à MM. Lugovoy et Kovtun après le retour de ceux-ci en Russie, rien ne prouve qu'elles aient entrepris de vérifier les faits qui avaient déjà été établis par l'enquête publique du Royaume-Uni – faits qui, ainsi que la Cour l'a constaté ci-dessus, démontraient que MM. Lugovoy et Kovtun avaient une responsabilité dans le décès de

M. Litvinenko. La Cour rappelle que l'immunité parlementaire dont bénéficiait M. Lugovoy n'interdisait pas de manière absolue l'ouverture d'une enquête ou de poursuites contre lui (paragraphe 145 ci-dessus).

169. En conséquence, la Cour considère qu'il est possible de tirer des conclusions en la défaveur de l'État défendeur du refus par celui-ci de divulguer tout document relatif à son enquête interne. Constatant que le Gouvernement n'a pas réfuté le commencement de preuve d'une implication d'un État dans le meurtre, force est donc pour la Cour de conclure que M. Litvinenko a été empoisonné par MM. Lugovoy et Kovtun, qui ont agi ce faisant en qualité d'agents de l'État défendeur. L'acte litigieux est donc imputable à cet État.

iii. Conclusion relativement au volet matériel du grief

170. Ayant examiné les deux questions telles qu'elles ont été formulées au paragraphe 150 ci-dessus, la Cour a admis que, lorsqu'ils ont empoisonné M. Litvinenko, MM. Lugovoy et Kovtun ont agi en qualité d'agents de l'État défendeur et qu'ils ont exercé sur la vie de leur victime un pouvoir et un contrôle physiques qui étaient suffisants pour faire naître un lien juridictionnel avec l'État défendeur aux fins de l'article 1 de la Convention. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité *ratione loci* soulevée par le Gouvernement.

171. La Cour rappelle que l'article 2 de la Convention, qui garantit le droit à la vie et définit les circonstances dans lesquelles il peut être légitime d'infliger la mort, compte parmi les articles primordiaux de la Convention et ne souffre aucune dérogation (*Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, § 68, CEDH 2000-VI).

172. Le Gouvernement n'avançant pas que l'homicide dont M. Litvinenko a été victime pouvait être justifié par l'une des exceptions prévues au deuxième paragraphe de l'article 2, la Cour conclut qu'il y a eu violation de cet article sous son volet matériel.

IV. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION

173. Enfin, la requérante, invoquant l'article 3, se plaint de la détresse et de l'angoisse que, selon elle, le meurtre de son mari et sa propre contamination par un isotope radioactif ont suscitées chez elle et chez son fils.

174. La Cour juge que les griefs que la requérante a formulés au nom de son fils doivent être déclarés irrecevables *ratione personae* car l'intéressée n'est pas elle-même victime des violations qu'elle allègue à ce titre. Elle note par ailleurs que la requérante n'a présenté aucun élément de nature à démontrer que les effets secondaires allégués d'un empoisonnement par un produit radioactif ou la détresse et l'angoisse qu'elle aurait éprouvées eussent

dépassé le seuil de gravité requis pour que l'article 3 de la Convention trouve à s'appliquer. Dès lors, ce grief est manifestement mal fondé et il doit lui aussi être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4) de la Convention.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

175. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

176. La requérante demande à la Cour de déterminer la somme à lui allouer au titre du dommage matériel et moral.

177. Le Gouvernement observe que la requérante ne précise pas de montant.

178. Aux termes de l'article 60 § 1 du règlement de la Cour (le « règlement »), tout requérant qui souhaite que la Cour lui accorde une satisfaction équitable au titre du dommage matériel qu'il estime avoir subi doit formuler une demande spécifique à cet effet. En l'espèce, la requérante n'ayant pas précisé le montant auquel elle prétend, la Cour ne lui accorde aucune somme à ce titre (article 60 § 3 du règlement) (*Narodni List D.D. c. Croatie*, n° 2782/12, § 77, 8 novembre 2018).

179. À l'inverse, étant donné que, du fait de sa nature, le préjudice moral ne se prête pas à un calcul précis, l'article 60 du règlement n'empêche pas la Cour d'examiner des prétentions au titre du dommage moral dont les requérants, s'en remettant à l'appréciation de la Cour, n'ont pas chiffré le montant (*Nagmetov c. Russie* [GC], n° 35589/08, § 72, 30 mars 2017). Statuant en équité, la Cour alloue à la requérante pour préjudice moral la somme de 100 000 euros (EUR), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

180. En ce qui concerne les demandes de réparation que la requérante a présentées de sa propre initiative le 28 février 2020, après l'expiration du délai qui lui avait été imparti pour la soumission de ses prétentions, la Cour note qu'elles ne mentionnent aucun élément nouveau dont l'intéressée n'aurait pas eu connaissance au moment où elle avait présenté ses demandes initiales ni aucune dépense nouvelle qu'elle aurait engagée après l'expiration du délai initial. En vertu des articles 38 § 1 et 60 § 3 du règlement, la Cour rejette cette partie des prétentions de la requérante. Par ailleurs, en ce qui concerne la demande de la requérante visant à ce que lui soient alloués des « dommages et intérêts exemplaires ou punitifs » qui refléteraient le caractère particulier de la violation qu'elle estime avoir subie et qui dissuaderaient

l'État défendeur de commettre d'autres violations de même nature, la Cour indique avoir refusé d'attribuer pareils dommages et intérêts par le passé (voir les affaires citées dans l'arrêt *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, n^{os} 60041/08 et 60054/08, § 97, CEDH 2010 (extraits)) et elle ne voit aucune raison de s'écarter de sa jurisprudence établie.

B. Frais et dépens

181. La requérante réclame par ailleurs 31 488,36 EUR pour le travail effectué par ses représentants devant la Cour.

182. Le Gouvernement indique qu'en règle générale, les gouvernements n'ont pas à assumer la responsabilité de la décision prise par un requérant d'engager des avocats demandant des honoraires élevés (il renvoie à ce sujet à la position exprimée par le gouvernement du Royaume-Uni dans l'arrêt *I.J.L. et autres c. Royaume-Uni* (satisfaction équitable), n^{os} 29522/95 et 2 autres, § 10, 25 septembre 2001).

183. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante la somme de 22 500 EUR pour la procédure menée devant elle, plus tout montant pouvant être dû par l'intéressée à titre d'impôt sur cette somme.

C. Intérêts moratoires

184. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, que le Gouvernement défendeur a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 38 de la Convention ;
2. *Joint*, à la majorité, l'exception d'incompatibilité *ratione loci* soulevée par le Gouvernement au fond du grief formulé sous le volet matériel de l'article 2 et la *rejette* quant au grief formulé sur le terrain du volet procédural de l'article 2 ;
3. *Déclare*, à la majorité, les griefs relatifs au décès de M. Litvinenko recevables et le surplus de la requête irrecevable ;
4. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention en ses volets matériel et procédural et *rejette* l'exception d'incompatibilité *ratione loci* soulevée par le Gouvernement ;

5. *Dit*, par six voix contre une,
- a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 100 000 EUR (cent mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour préjudice moral ;
 - ii. 22 500 EUR (vingt-deux mille cinq cents euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt sur cette somme, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejette*, à l'unanimité, le surplus de la demande de satisfaction équitable.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 21 septembre 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Paul Lemmens
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Dedov.

P.L.
M.B.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE DEDOV

(Traduction)

Je suis au regret de ne pouvoir m'associer à la majorité lorsqu'elle conclut à une violation des volets procédural et matériel de l'article 2 de la Convention. Je ne suis pas sûr que ces conclusions aient été établies au-delà de tout doute raisonnable. J'ai relevé dans l'analyse effectuée par l'enquête publique britannique mais aussi dans celle de la Cour de nombreuses défaillances qui suscitent des doutes raisonnables quant à l'implication des suspects dans l'empoisonnement et à la question de savoir s'ils ont agi en qualité d'agents de l'État.

A. Quant à l'obligation procédurale et au lien juridictionnel

1. Le point de départ de mon raisonnement concerne les facteurs généralement pris en compte lorsqu'il s'agit d'établir l'existence d'une obligation procédurale et d'un lien juridictionnel. La Cour dit que « dans des affaires où un décès était intervenu sous une juridiction différente de celle de l'État dont l'obligation procédurale était censée être en jeu (...) l'ouverture par les autorités d'enquête ou les organes judiciaires de l'État défendeur de leur propre enquête pénale au sujet de ce décès suffisait (...) à établir un lien juridictionnel aux fins de l'article 1 » (paragraphe 131 de l'arrêt). À mon sens, ni l'ouverture d'une enquête par les autorités russes ni une quelconque « circonstance propre » à l'espèce n'a fait naître de lien juridictionnel. L'idée qu'un lien juridictionnel découlait de « circonstances propres » à l'espèce est exposée par la Cour au paragraphe 134 de l'arrêt, où elle déclare que « le fait qu'un individu accusé d'avoir commis une violation grave des droits de l'homme soit resté sous la juridiction exclusive du Gouvernement s'analyse en une « circonstance propre » à l'espèce qui est de nature à établir la juridiction de l'État défendeur au sens de l'article 1 de la Convention ». La protection constitutionnelle contre l'extradition, considérée de manière générale, ne saurait constituer une « circonstance propre » à l'espèce, car la Constitution russe garantit ce type d'immunité à tous les citoyens russes conformément aux normes internationales. En outre, l'État défendeur a été empêché de s'acquitter de son obligation de mener une enquête effective à cause du refus par les autorités britanniques de coopérer et de lui donner accès au dossier de l'enquête, même afin qu'il pût vérifier ne fût-ce que les éléments de preuve essentiels confirmant que la victime avait été empoisonnée au polonium et que des contaminations primaires et secondaires s'étaient produites (ces éléments, qui ont été considérés comme versés au dossier de l'enquête publique, ne sont pas accessibles au public, et les liens pertinents ne fonctionnent pas).

2. De fait, les autorités russes ont ouvert une enquête « sur le décès de M. Litvinenko et la tentative de meurtre commise contre M. Kovtun ». Toutefois, cette enquête visait principalement à identifier les personnes qui avaient tenté de tuer M. Kovtun dans des circonstances liées au décès de M. Litvinenko, étant donné que les deux « suspects » étaient contaminés lorsqu'ils sont retournés en Russie. Cela me conduit à conclure que les circonstances de l'enquête conduite en l'espèce diffèrent de celles de l'enquête conduite dans l'affaire *Güzelyurtlu et autres c. Chypre et Turquie* ([GC], n° 36925/07, 29 janvier 2019). En ce qui concerne M. Litvinenko lui-même, les autorités russes n'étaient pas compétentes pour mener une enquête, puisqu'au moment des faits, M. Litvinenko avait changé de nationalité pour devenir un ressortissant britannique et qu'il avait même changé de nom, se faisant appeler Edwin Redwald Carter pour établir un lien avec sa nouvelle patrie et abandonner tout état civil lié à la Russie.

3. Lorsqu'il est apparu que MM. Kovtun et Lugovoy – qui avaient tous deux la qualité de victimes dans le cadre de l'enquête russe – étaient considérés comme des suspects par les autorités britanniques, les enquêteurs russes ont demandé que leur fussent communiquées les pièces versées au dossier de l'enquête pénale britannique (principalement car les enquêteurs russes n'avaient pu trouver aucun élément matériel de nature à étayer l'hypothèse selon laquelle les suspects étaient impliqués dans l'homicide), mais les autorités britanniques ont rejeté leur demande. Il apparaît que, comme le Gouvernement l'explique dans ses observations, les enquêteurs britanniques ont refusé de communiquer à leurs collègues russes les éléments matériels essentiels, notamment les échantillons de polonium (que les enquêteurs russes voulaient comparer à du polonium russe), le rapport médico-légal indiquant les causes du décès, ainsi que tout autre élément propre à justifier l'ouverture de poursuites pénales contre les « suspects ». En outre, les enquêteurs russes se sont vu refuser toute aide et toute coopération lorsqu'il s'est agi de vérifier des théories autres que la théorie principale. Cela suscite d'emblée des doutes quant à l'impartialité de l'enquête britannique (contrairement à ce que conclut la Cour au paragraphe 110 de l'arrêt, qui indique « [il n'y a] aucune raison de douter de la qualité du processus d'enquête britannique ni de l'indépendance, de l'équité et de la transparence de la procédure d'enquête publique »).

B. Quant à la juridiction sur le terrain du volet matériel de l'article 2

Sur la source du polonium 210

4. La Cour juge que « [l']utilisation de polonium 210 indique clairement que MM. Lugovoy et Kovtun ont agi avec l'appui d'une entité étatique qui leur a permis de se procurer le poison » (paragraphe 163 de l'arrêt). Or les résultats de l'enquête publique n'étaient pas si tranchés. Les experts britanniques n'ont pas établi que le polonium découvert par les enquêteurs au

Royaume-Uni fût identique au polonium produit en Russie. De toute évidence, les experts ont eu la possibilité de se procurer des échantillons auprès de l'organisme situé aux États-Unis qui achetait du polonium russe, mais ils n'ont pas pu confirmer que le polonium utilisé comme poison avait été produit en Russie. En outre, l'enquête publique a établi qu'il existait en Europe, y compris sur le territoire du Royaume-Uni, de nombreux réacteurs et laboratoires où il était possible de produire du polonium. La Cour a abouti à cette conclusion uniquement parce qu'il existait en Russie un « programme » de production de polonium. Elle n'aurait pas dû s'appuyer sur un raisonnement aussi vague et général.

Sur le contrôle qui aurait été exercé sur la victime par les suspects

5. La première raison de douter concerne la contamination des moyens de transport. Aucune contamination n'a été décelée à bord du bus que les suspects ont emprunté à leur arrivée à Londres. Ce fait ayant été établi par les enquêteurs britanniques, le président de l'enquête publique n'y a accordé aucune attention. Lorsque les enquêteurs russes n'ont relevé aucune contamination à bord de l'avion russe dans lequel les suspects s'étaient rendus à Londres, à l'inverse, le président de l'enquête publique s'est mis à douter fortement de l'indépendance et de l'impartialité de l'enquête russe. Cette manière d'appliquer deux poids deux mesures n'est guère acceptable dans le cadre d'un examen judiciaire. Aucune trace de polonium n'a été décelée dans les aéroports, que ce soit à Moscou ou à Londres. Tous ces faits peuvent conduire à la théorie raisonnable selon laquelle les suspects n'ont pas transporté de poison sur eux et qu'ils ont été pris pour cibles par des tiers sur le territoire britannique.

6. La deuxième raison de douter concerne l'utilisation de polonium par les suspects. Une contamination a été décelée dans des chambres de différents hôtels. La Cour accorde une attention particulière à ce fait, et elle en déduit que les suspects ont essayé à plusieurs reprises d'empoisonner la victime (paragraphe 159 de l'arrêt). Selon l'enquête publique et la Cour, un niveau élevé de contamination relevé dans des poubelles de salle de bains et des siphons de lavabo implique que l'on a tenté de se débarrasser du poison en le jetant à la poubelle ou en le versant dans le lavabo. La Cour note (voire conclut) que « les éléments de preuve ont permis d'établir, au-delà de tout doute raisonnable », que les suspects « savaient qu'ils utilisaient un poison mortel » (paragraphe 160 de l'arrêt). Je ne suis pas sûr qu'une juridiction internationale qui n'a exercé aucun contrôle sur l'enquête ni sur l'enquête publique soit en mesure de formuler des conclusions aussi catégoriques dans une situation caractérisée par l'absence de preuves directes qui témoigneraient des intentions subjectives des personnes concernées et permettraient en conséquence d'établir l'élément subjectif du crime.

7. Je me demande, en ce qui me concerne, si les suspects auraient réellement pu faire preuve d'une telle imprudence et d'une telle

irresponsabilité si, comme cela a été allégué, ils savaient que c'était du polonium qui était entre leurs mains, qu'il s'agissait d'un élément chimique radioactif et que, si le poison était versé dans le lavabo, il laisserait des traces qui resteraient décelables pendant six mois. Il aurait été plus prudent de conserver le polonium dans un récipient propre à empêcher sa détection dans les aéroports (par exemple un petit bocal de verre) et de le jeter dans une poubelle sur la voie publique à bonne distance de l'hôtel. Les faits susmentionnés sont plutôt de nature à laisser raisonnablement supposer que ce seraient des tiers qui auraient surveillé les allées et venues des « suspects » et contaminé toutes les chambres d'hôtel où ils avaient séjourné, en jetant le poison toujours aux mêmes endroits et de la même manière afin de semer de faux éléments accusant les « suspects ».

8. La troisième raison de douter (qui découle de celle exposée au paragraphe précédent) concerne la possibilité que le meurtre ait en réalité été perpétré par des tiers. La Cour note que « [l']enquête publique a examiné soigneusement, puis rejeté, plusieurs théories au sujet des entités qui auraient pu souhaiter la mort de M. Litvinenko, de sorte que la théorie d'une implication d'un État s'est imposée comme la seule qui fût sérieuse. Le rapport de l'enquête publique a par ailleurs énuméré plusieurs raisons pour lesquelles des organisations et individus au sein de l'État russe auraient pu souhaiter s'en prendre à » la victime (paragraphe 164 de l'arrêt). Pourtant, l'enquête puis l'enquête publique britanniques ne se sont guère intéressées aux théories autres que celle d'une implication d'agents de l'État russe. Elles se sont concentrées de manière appuyée et disproportionnée sur cette théorie. Or la théorie d'une implication des services de renseignement britanniques peut, eu égard aux circonstances dans lesquelles les éléments de preuve matériels ont été découverts dans les hôtels, être considérée comme bien plus défendable que celle de l'implication d'agents russes dans l'empoisonnement. La théorie principale soutenue et élaborée par l'enquête publique est d'autant plus sujette à caution qu'elle n'est fondée sur aucune preuve directe et qu'elle repose au contraire sur les déclarations de témoins spécialistes de la production de théories du complot destinées à saper la réputation des autorités russes (en particulier celle des services de renseignement russes) et à les diaboliser. À l'inverse, il apparaît que le rapport de l'enquête publique livre des services de renseignement britanniques une appréciation entièrement positive. Je ne suis donc pas surpris qu'un juge britannique ait conclu que c'étaient les services de renseignement russes, et non britanniques, qui étaient responsables de l'empoisonnement. Mais là encore, les questions d'une application de deux poids deux mesures ainsi que d'un manque d'indépendance et d'un défaut d'impartialité de l'enquête publique se posent.

Sur le point de savoir si les suspects étaient des agents de l'État

9. La Cour formule sa conclusion en des termes très généraux (« la mise en évidence de l'existence de leurs liens avec les autorités de l'État défendeur constitue [...] un commencement de preuve laissant fortement penser que lorsqu'ils ont tué M. Litvinenko, MM. Lugovoy et Kovtun ont agi sur les instructions ou sous le contrôle des autorités russes » – paragraphe 165 de l'arrêt). Il apparaît que seules les circonstances dans lesquelles l'empoisonnement s'était produit ont été attestées par les éléments de preuve matériels. Or l'implication de l'État dans l'empoisonnement a été confirmée de manière tout aussi affirmative, sans être étayée par la moindre preuve. De quasi-enquête pénale, l'enquête publique s'est ainsi muée en une simple collection de théories du complot. La Cour fonde son appréciation sur la réaction des autorités, lesquelles n'auraient pas mené d'enquête effective, puis auraient refusé d'extrader les suspects et enfin n'auraient pas cherché à priver l'un d'eux de son immunité parlementaire. J'ai expliqué ci-dessus que la Constitution russe interdisait l'extradition, qu'il n'était pas possible de mener une enquête effective en l'absence des éléments de preuve matériels détenus par les autorités britanniques, et qu'il était difficile, voire irréaliste, de vouloir faire aboutir une telle enquête étant donné que le crime avait été commis hors du territoire de la Fédération de Russie et que les autorités russes n'avaient en conséquence aucunement la main sur les principales mesures d'enquête.

10. Ni l'enquête publique ni la Cour ne disposaient du moindre élément propre à prouver que les suspects fussent des agents de l'État. Malgré cela, la Cour a fait basculer la charge de la preuve sur le gouvernement russe, dans une situation où il n'existait même pas de commencement de preuve de ce qui était allégué. La Cour s'est entièrement fiée aux conclusions de l'enquête publique, en ne prêtant guère attention au fait que M. Lugovoy avait cessé d'être au service de l'État en 1995 et M. Kovtun en 1992, soit respectivement onze ans et quatorze ans avant l'empoisonnement. Depuis lors, ils s'étaient entièrement consacrés à des activités économiques dans le secteur privé. Aucune des raisons pour lesquelles, selon le rapport, ils auraient pu vouloir commettre cet homicide ne peut constituer un mobile, pas même la vengeance. Bien au contraire, les intéressés fournissaient des services de sécurité à M. Berezovski, qui était une relation professionnelle, et même un « ami » de la victime ; ainsi, les suspects avaient apporté à de nombreuses reprises la preuve de leur amitié, de leur loyauté et de leur confiance. Je dois dire que les années 1990 ont été une période très difficile pour le peuple russe, qui devait alors vivre dans un État en faillite. La criminalité organisée s'est développée rapidement et elle a prospéré. Les agents des autorités répressives, manquant de motivation pour continuer d'exercer leur métier, ont rejoint en grand nombre le secteur privé. Cela s'est fait assez naturellement, de sorte qu'aucun des suspects n'avait de motifs de revenir au service de l'État, et moins encore d'accepter de tuer M. Litvinenko. La réponse apportée

par le rapport de l'enquête publique (de même que l'analyse qui figure dans ce rapport) est le fruit d'une théorie du complot : « d'anciens membres du KGB, cela n'existe pas » (voir le chapitre 9 du rapport de l'enquête publique).

11. Il n'a pas été tenu compte du fait que les suspects avaient mis fin à leurs relations avec les institutions de l'État. En réalité, toutes les activités de M. Lugovoy, avant comme après les événements, ont visé à développer des services de sécurité privés en Russie et à limiter l'influence de l'État dans ce domaine. En outre, c'est un parti politique de l'opposition, et non le parti au pouvoir, qui l'a invité à participer aux activités législatives. M. Lugovoy s'est fait réélire en tant que membre actif de ce parti, et non simplement dans le but d'être couvert par une immunité. Et, plus tard, il a été décoré pour son activité parlementaire.

C. Quant aux mobiles

12. Le rapport de l'enquête publique et, dans le présent arrêt, la Cour ont préféré ne pas explorer d'autres théories, notamment celle d'une implication des services de renseignement britanniques dans la mort de la victime. MM. Litvinenko et Berezovskiy ont quitté la Russie ensemble, au même moment. De toute évidence, M. Berezovskiy pouvait être considéré comme bien plus dangereux pour les autorités russes, étant donné qu'il comptait jouer un rôle majeur dans la politique russe en agissant en coulisses en vue d'accroître son pouvoir, sa richesse et son influence sans prendre aucune responsabilité. Sa méthode de gouvernement portait atteinte à la démocratie en Russie, mais l'intéressé a tout de même obtenu le statut de réfugié au Royaume-Uni en qualité d'opposant politique au gouvernement russe. Or M. Berezovskiy n'a jamais été pris pour cible, même s'il a été allégué (par M. Litvinenko) qu'il avait fait l'objet d'une tentative de meurtre en Russie juste avant son départ. Je pense que M. Berezovskiy est devenu moins actif contre ses adversaires russes après son installation à Londres. M. Litvinenko a quant à lui commencé une nouvelle vie et s'est mis à gagner de l'argent en vendant des informations négatives compromettantes au sujet des services de renseignement russes et de hauts fonctionnaires russes. Il a publié un livre concernant des explosions intervenues dans des immeubles à Moscou, dans lequel il accusait les services de renseignement russes, mais ces allégations n'ont jamais été confirmées par le moindre élément de preuve. Le rapport de l'enquête publique expose lui aussi quantité de pareilles allégations invraisemblables, émanant de différents témoins.

13. Il semble que de telles informations aient retenu l'attention des services de renseignement britanniques même si elles étaient bien loin de présenter un intérêt pour la sécurité nationale. De fait, ces informations pouvaient être considérées comme précieuses si c'était un tout autre but qui était poursuivi, à savoir la diabolisation des autorités russes. Il ne fait aucun doute que les services de renseignement britanniques considéraient et

considèrent toujours les services de renseignement russes comme leurs adversaires. Par ailleurs, je ne doute pas que les relations que les services de renseignement britanniques entretiennent avec leurs homologues américains sont d'une nature très différente de celles qui existent entre les services de renseignement britanniques et les services de renseignement russes. Je présume que, pour les services de renseignement, la guerre froide n'a jamais pris fin. M. Churchill l'a déclarée voilà de nombreuses années, et, depuis lors, aucun des Premiers ministres qui lui ont succédé n'a officiellement annoncé qu'elle était finie. Cela ne me surprend donc pas que le juge britannique ait conclu à la responsabilité de l'État russe, confirmant ainsi la version des faits qu'avait donnée la victime en personne avant sa mort, et que la requête à l'origine de la présente affaire avait reprise de nombreuses années avant la publication du rapport de l'enquête publique.

14. On pourrait raisonnablement concevoir que l'élection de M. Lugovoy au Parlement ait été motivée par le fait que celui-ci a été victime de la guerre froide. Le fait est que M. Litvinenko travaillait pour les services de renseignement du Royaume-Uni et de plusieurs autres pays, et qu'il avait exprimé une insatisfaction à l'égard de M. Lugovoy, dont il souhaitait qu'il se montrât plus engagé en faveur du renseignement britannique. M. Litvinenko ne faisait pas mystère du fait qu'il était un agent des services de renseignement (probablement en vue de rendre plus crédibles les informations qu'il fournissait) et cette situation a fini par devenir intolérable pour les services de renseignement britanniques. Ces circonstances devraient conduire à la conclusion que beaucoup d'autres personnes qui avaient fait l'objet des tentatives entreprises par M. Litvinenko pour trouver des informations négatives à leur sujet, de même que les services de renseignement britanniques, pouvaient avoir intérêt à se débarrasser de lui ; toutes ces théories auraient donc dû être examinées en priorité aux fins de l'enquête et de l'enquête publique. Or rien n'a été fait en ce sens : « je n'ai entendu aucun témoignage propre à étayer cette allégation » (chapitre 3 du rapport de l'enquête publique).

D. Quant à l'approche adoptée par la Cour en matière d'appréciation des éléments de preuve

15. Dans une situation aussi sujette à caution, qui jette un doute sur l'impartialité et l'indépendance de l'enquête publique britannique, la Cour aurait dû éviter de souscrire de manière aussi directe et inconditionnelle qu'elle l'a fait aux conclusions du rapport de l'enquête publique. Si la Cour peut tirer des conclusions des éléments produits devant elle ainsi que de la conduite des autorités, lorsqu'il s'agit d'établir les faits pertinents d'une affaire, c'est en dernier ressort à la Cour qu'il appartient de faire ses propres constats et de tirer ses propres conclusions quant aux allégations du requérant.

(*El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 39630/09, § 167, CEDH 2012).

16. Le principal problème qui se pose en l'espèce est la manière dont la Cour a apprécié les éléments produits devant elle. Elle s'est entièrement fiée aux conclusions du rapport de l'enquête publique, sans prendre en considération leur degré de probabilité au sujet de la responsabilité de l'État. La Cour confirme donc que les suspects ont agi pour le compte des autorités et sur leurs instructions, mais elle ne donne pas la moindre indication du niveau de probabilité de cette conclusion, comme s'il s'agissait d'un fait établi. Dans le même temps, elle dit qu'il existe un commencement de preuve pour une allégation que le gouvernement russe n'a pas réfutée. Certes, le gouvernement russe n'a pas ouvert d'enquête pénale à l'égard des « suspects », il a refusé de participer à l'enquête publique, et il a même refusé de communiquer le dossier de l'enquête pénale russe à la Cour. Cela avait de quoi rendre la Cour soupçonneuse et l'inciter encore plus à penser qu'il existait réellement un commencement de preuve pour ce qui était allégué. Toutefois, il n'y avait rien que le gouvernement russe pût réfuter, étant donné que le grief formulé sous le volet matériel de l'article 2 n'était fondé sur aucune preuve matérielle. Les personnes qui ont exprimé leur opinion au sujet d'une implication alléguée de l'État ne sauraient être considérées comme des témoins au regard du droit pénal, puisque ce qu'elles « savaient » ne reposait ni sur des faits ni sur des documents ou d'autres éléments de preuve matériels. Il s'agissait d'une simple possibilité théorique. En conséquence, la qualité de l'allégation formulée en l'espèce est à mon avis douteuse, et je ne suis donc pas convaincu que nous soyons en présence d'un commencement de preuve qui l'étayerait.

17. La procédure d'enquête publique n'a pas été assortie des garanties d'un procès équitable, pour de nombreuses raisons. Étant donné que les défendeurs (des particuliers et des agents de l'État défendeur) n'étaient pas présents pendant les débats, il aurait fallu qu'un examen plus rigoureux fût exercé pour garantir l'effectivité de la défense. Or l'assistance juridique n'a pas été effective : le conseil de la défense n'a soulevé aucun doute de l'ordre de ceux exprimés ci-dessus dans la présente opinion, et il n'a pas non plus interrogé les témoins à charge, qui ont donc pu en toute liberté faire des déclarations absolument incroyables et formuler des allégations abusives. Le président de l'enquête publique a fait preuve d'une attitude positive à l'égard de l'enquête britannique et d'une attitude négative à l'égard de l'enquête russe ainsi que de ses efforts pour mettre en avant d'autres scénarios. Il a apprécié les éléments d'une manière partielle, qui ne garantissait ni un juste équilibre ni l'égalité des armes. De toute évidence, les principes du procès équitable n'ont pas été respectés dans le cadre de la procédure d'enquête publique, mais la Cour n'a pas tenu compte de ce fait lorsqu'elle a examiné les éléments en l'espèce.

18. Au mépris des caractéristiques essentielles qui sont celles d'un procès équitable (*Čepek c. République tchèque*, n° 9815/10, § 48, 5 septembre 2013, et *Alexe c. Roumanie*, n° 66522/09, § 37, 3 mai 2016), la Cour tient la plupart des allégations et des théories probables pour des faits établis. L'enquête publique a commencé par s'intéresser à des accusations pénales visant les personnes concernées et elle a fini par conclure à la responsabilité des autorités russes, issue que l'État défendeur ne pouvait pas anticiper. Je considère que les autorités d'enquête des deux États n'ont pas coopéré pleinement les uns avec les autres (en particulier en ce qui concerne l'exploration d'autres scénarios) ; que les autorités britanniques n'ont interrogé aucun témoin à décharge ; que pendant l'enquête publique le conseil de la défense a exercé ses fonctions de manière uniquement formelle ; que l'existence d'un lien entre les suspects et les autorités n'a pas été établie, et qu'aucune autre action des autorités russes ne peut être interprétée comme une manifestation d'approbation de la part de l'État envers les suspects relativement à l'homicide. Bien que le système de présomptions développé dans la jurisprudence de la Cour suggère que celle-ci s'appuie sur la vérité formelle et sur l'activité des seules parties, l'ensemble des facteurs susmentionnés n'auraient pas dû lui permettre d'admettre directement et sans aucune réserve comme des faits établis les allégations factuelles qui avaient été formulées dans le rapport de l'enquête publique et qui n'ont pas été réfutées par le gouvernement russe.