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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 4704/19
Katia CHENNOUF et autres
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 20 juin 2023 en une chambre composée de :

Georges Ravarani*, président*,
Lado Chanturia,
Carlo Ranzoni,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Mattias Guyomar,
Mykola Gnatovskyy*, juges*,

et de Victor Soloveytchik, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 16 janvier 2019,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants sont les parents, la veuve et le fils mineur (représenté par sa mère) de A.C., qui, alors qu'il était militaire à Montauban, a été assassiné par Mohamed Merah le 15 mars 2012. Leur liste figure en annexe.

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des Affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Les circonstances à l'origine de l'affaire

3. Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été exposés par les parties, se présentent de la manière suivante.

4. À partir de 2006 et jusqu'au mois de mars 2010, Mohamed Merah, né en 1988 à Toulouse, fit l'objet d'une fiche « S » (voir « Le cadre juridique et

la pratique internes pertinents », paragraphes 25-27 ci-dessous), en raison de ses fréquentations du milieu de l'islamisme radical. Il était également connu pour des faits de vols avec violences et à l'arme blanche, qui lui avaient valu une incarcération entre décembre 2007 et septembre 2009.

5. Au mois de décembre 2010, Mohamed Merah se rendit en Afghanistan. Avertie de ce déplacement, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) demanda à ses agents du service territorial de Toulouse de réaliser une enquête approfondie durant le premier semestre 2011. Une quarantaine de filatures, ainsi qu'un contrôle des communications téléphoniques et électroniques de Mohamed Merah, furent réalisés dans ce cadre. Par ailleurs, dès le mois de janvier 2011, la fiche « S » de l'intéressé fut réactivée.

6. L'enquête ne conduit à déceler ni d'élément probant de nature à caractériser l'existence d'un lien avec une entreprise terroriste ni aucun fait susceptible de faire l'objet d'une incrimination pénale.

7. Au cours de l'été 2011, Mohamed Merah se rendit au Pakistan, où il séjourna jusqu'au mois d'octobre 2011. Le 14 novembre 2011, après son retour en France, il fit l'objet d'une évaluation, dans le cadre d'un entretien conduit par des agents de la DCRI à Toulouse. Une note du 25 janvier 2012 en rendit compte, reprenant les explications de Mohamed Merah qui justifiait ses déplacements à l'étranger par des motifs touristiques et matrimoniaux, ainsi que par une pratique religieuse modérée de l'islam, tout en déclarant ne pas partager les idées extrémistes et djihadistes. En l'absence d'information de nature à établir sa participation à des camps d'entraînement djihadistes ou à la préparation d'attentats, et faute d'éléments venant infirmer ses déclarations, la note conclut à l'impossibilité d'établir un lien entre un éventuel réseau djihadiste et Mohamed Merah. Dans ces conditions, il fut décidé de mettre fin à la surveillance de ce dernier à partir du mois de janvier 2012.

8. Le 11 mars 2012, à Toulouse, Mohamed Merah assassina un militaire auquel il avait donné rendez-vous au prétexte de lui vendre une moto. Le 15 mars 2012, il abattit deux militaires à Montauban, ville située à une cinquantaine de kilomètres de Toulouse. Le caporal-chef A. C., affecté au 17ème régiment du génie parachutiste et alors en service, fut l'une des victimes. Un troisième militaire fut grièvement blessé. Le 19 mars, devant l'école Ozar Hatorah située dans un quartier résidentiel de Toulouse, il tua un enseignant, deux de ses enfants, ainsi qu'un élève de l'école. Mohamed Merah fut finalement abattu par les policiers du Raid le 22 mars 2012.

B. L'indemnisation des requérants

9. Le ministère de la Défense, en sa qualité d'employeur de A. C., prit en charge la réparation des préjudices patrimoniaux et extra-patrimoniaux de ses proches.

10. En premier lieu, il adressa à la troisième requérante, en sa qualité d'épouse à titre posthume (à la suite de son mariage à titre posthume avec A.C. le 21 juin 2012) et de mère de leur fils mineur, E., une offre d'indemnisation de leur préjudice moral à hauteur de 11 000 euros (EUR). Par un courrier du 26 décembre 2013, la requérante demanda une réévaluation de ces propositions. Le 6 février 2014, le ministère de la Défense lui répondit que les montants proposés correspondaient à ceux des indemnités versées à la veuve et aux enfants d'un militaire tué en opération extérieure.

11. Par ailleurs, elle bénéficia, en application du code des pensions civiles et militaires de retraite, de droits à pension correspondant à 100% de la solde brute de son mari, soit 17 002,43 EUR par an, outre l'allocation par le ministère de la Défense, d'une part, d'une somme de 51 007,29 EUR au titre du capital-décès et, d'autre part, au titre des allocations du fonds de prévoyance militaire, sous forme de capital, de la somme de 105 570,65 EUR, auxquels s'ajoutèrent 64 787,04 EUR pour son fils.

12. En deuxième lieu, le ministère de la Défense conclut un protocole transactionnel avec les deux premiers requérants, la mère et le père de A.C., le 6 août 2012, les indemnisant de leur préjudice moral à hauteur de 17 500 EUR chacun. Ces protocoles, qui comprenaient une clause de renonciation manuscrite indiquant qu'elle portait « exclusivement et limitativement sur toute action en responsabilité pour faute de l'État », comportaient les précisions suivantes :

> « CONSIDÉRANT
>
> Que le 15 mars 2012, le caporal [A.C.] a été tué par le fait ou à l'occasion du service.
>
> La responsabilité de l'État est engagée sur le fondement de la jurisprudence Brugnot (Conseil d'État, 1er juillet 2005).
>
> Dans ces conditions, il convient d'indemniser le préjudice moral subi par [les parents] du militaire décédé. »

13. Les indemnités prévues dans le cadre de ces transactions furent versées aux requérants le 28 septembre 2012.

14. En troisième lieu, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI ; voir « Le cadre juridique et la pratique internes pertinents », paragraphe 29 ci-dessous) accorda une réparation au titre du préjudice moral subi par les requérants, au titre du dispositif d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. Les parents d'A.C. reçurent chacun 16 500 EUR et la veuve d'A.C. une somme de 35 000 EUR. Les procès-verbaux de transaction avec le FGTI contenaient en particulier les mentions suivantes :

> « Il a été convenu ce qui suit :
>
> La responsabilité de l'acte de terrorisme survenu le 15/3/2012 à Montauban (France) à la suite duquel [A.C.] est décédé, incombe à Mohamed Merah.

L'indemnité revenant [aux requérants] est fixée d'un commun accord à titre de transaction en réparation de tous dommages résultant de l'acte de terrorisme (...). »

15. Le 19 octobre 2012, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) rendit un rapport intitulé « Affaire Merah – Réflexions et propositions », dans le cadre d'une mission ayant pour objectif « de faire la synthèse des retours d'expérience et de formuler des propositions ». Ce document comporte notamment les éléments suivants :

« (...) une analyse pertinente ne saurait exclure le retour d'expérience et l'évaluation globale du dispositif. De ce point de vue, plusieurs défaillances objectives ont été mises en lumière.

(...) Pour tardive qu'elle ait pu paraître, la détection de Mohamed Merah par le renseignement intérieur est donc avérée.

La phase d'évaluation qui s'ouvre ensuite est marquée par une série de défaillances objectives qui commencent avec le délai de réaction de la centrale, difficile à expliquer autrement que par la charge de travail de la sous-direction en charge du domaine, l'attentisme du service toulousain en l'absence de réponse de sa centrale et, *in fine*, par un entretien au cours duquel, faute de préparation, les agents du renseignement intérieur n'ont jamais été en mesure de mettre Mohamed Merah face à ses contradictions.

(...) On rappellera (...) qu'en l'espèce, les procédures suivies n'ont pas toutes été conduites avec la rigueur que l'on pouvait attendre (...).

La mission a identifié deux questionnements concernant la fiche « S » dont Mohamed Merah faisait l'objet depuis 2006. Le premier concerne la désactivation inopportune de cette fiche entre mars 2010 et janvier 2011. La DCRI a considéré, à tort, que plus aucun élément ne justifiait son maintien, alors même que le 16 octobre 2009, les coordonnées de Mohamed Merah avaient été découvertes dans la liste des contacts d'un des membres d'une filière toulousaine d'acheminement de djihadistes à destination de l'Irak.

La DCRI a clairement identifié ce dysfonctionnement et va faire évoluer en conséquence la procédure de radiation des fiches (...).

Le second questionnement est relatif au fait que cette fiche « S », bien que réactivée en janvier 2011, ne signale pas le départ de Mohamed Merah lorsqu'il embarque de Roissy à destination de Lahore, via Oman, le 19 août 2011. (...) Cette situation n'est pas satisfaisante.

(...) L'itinéraire de Mohamed Merah confirme l'importance qui s'attache au suivi de certains profils à risque pendant leur incarcération. Comme l'intéressé l'a clamé auprès des négociateurs lors du siège, c'est lorsqu'il était incarcéré qu'il s'est *ré-islamisé* (18 février 2008). Cet élément n'était pas connu du renseignement intérieur avant l'enquête du premier semestre 2011. (...)

Au-delà des défaillances observées, le cas de Mohamed Merah illustre également les difficultés que peuvent rencontrer les services du renseignement intérieur (...). »

16. Ultérieurement le ministre de l'Intérieur évoquera « des erreurs, des failles, des fautes » au cours d'entretiens avec des journalistes, notamment, s'agissant de la DCRI, des « dysfonctionnements entre le local et le central » et un « grave décalage entre Paris et Toulouse ». Enfin, le Président de la République affichera sa volonté de « tout savoir des éventuels

dysfonctionnements des services concernés dans cette période », précisant qu'« une réorganisation des services [avait] été mise en œuvre » (Discours du 17 mars 2013, « Hommage aux victimes de Toulouse et de Montauban »).

17. Par des courriers en date du 10 février 2014, les deux premiers requérants informèrent le ministre de la Défense qu'ils entendaient dénoncer les protocoles transactionnels, au motif qu'ils ne les auraient pas signés s'ils avaient eu connaissance des dysfonctionnements évoqués par le ministre de l'Intérieur dans les médias, ajoutant que le montant versé leur apparaissait insuffisant. Toutefois, ils ne saisirent pas les juridictions internes d'une demande en annulation de ces transactions.

C. La procédure devant les juridictions administratives

18. Les 15 avril 2013 et 29 décembre 2014, les avocats des proches de A.C. adressèrent au ministre de l'Intérieur une demande préalable d'indemnisation pour les préjudices subis du fait de son assassinat en invoquant les fautes qui auraient été commises par les services de renseignement dans le suivi et la surveillance de Mohammed Merah. Aucune suite n'y fut donnée.

19. Les requérants saisirent ensuite le tribunal administratif de Nîmes de deux requêtes demandant la condamnation de l'État à les indemniser des préjudices subis du fait de l'assassinat de A.C., en soutenant que des fautes lourdes, résultant notamment d'un défaut de coordination, avaient été commises par les services de renseignement, qui auraient permis à Mohamed Merah d'accomplir une série d'actes criminels engageant la responsabilité de l'État. Les deux premiers requérants soutirent également que les protocoles transactionnels, qu'ils dénonçaient, ne faisaient pas obstacle à leur action.

20. Le 12 juillet 2016, le tribunal administratif de Nîmes jugea que la décision d'abandonner la surveillance de Mohamed Merah à la suite de l'entretien conduit par les services de renseignement le 14 novembre 2011 constituait une faute dans l'exercice de leur mission de prévention des actions terroristes et de surveillance des individus radicaux, qui avait compromis les chances d'éviter le décès de A.C. et qui était de nature à engager la responsabilité de l'État. En ce qui concerne les parents de A.C., il releva qu'ils avaient déjà été indemnisés par l'État, en sa qualité d'employeur de leur fils, aux termes des transactions signées en 2012 et que ces sommes, qu'ils n'avaient pas remboursées bien qu'ils aient entendu dénoncer les transactions, étaient supérieures au montant du préjudice indemnisable. Il rejeta leurs requêtes, dès lors qu'il n'y avait pas lieu de mettre une quelconque somme supplémentaire à la charge de l'État.

21. S'agissant de la troisième requérante, qui agissait en son nom personnel et en celui de son fils mineur, le tribunal releva que le FGTI lui avait versé une somme de 35 000 EUR. Il condamna l'État à lui payer 20 000 EUR, soit 10 000 EUR pour elle à titre de complément et 10 000 EUR

au titre du préjudice d'affection subi par son fils. Il rejeta ses autres demandes, relevant notamment que son préjudice patrimonial avait été totalement indemnisé par la pension qu'elle percevait du ministère de la Défense.

22. Le ministre de l'Intérieur releva appel du jugement du 12 juillet 2016, contestant l'existence d'une faute lourde de la part des services de renseignement de nature à engager la responsabilité de l'État.

23. Par un arrêt en date du 4 avril 2017, la cour administrative d'appel de Marseille annula le jugement attaqué et rejeta, les demandes présentées par les requérants, après avoir relevé les éléments suivants :

> « Considérant que Mohamed Merah, né en 1988 à Toulouse, a fait l'objet à partir de l'année 2006 et jusqu'au mois de mars 2010 d'une fiche « S » en raison de ses fréquentations au sein du milieu de l'islamisme radical ; qu'il était, également, connu pour des faits de vols avec violences et de vols à l'arme blanche et a été incarcéré entre décembre 2007 et septembre 2009 ; que, par la suite, la direction centrale du renseignement intérieur, avertie de la présence de l'intéressé en Afghanistan en décembre 2010, a demandé à son service toulousain une enquête approfondie qui a été réalisée sur l'intéressé durant le premier semestre 2011 et a réactivé la fiche « S » au mois de janvier 2011 ; que si les investigations ont révélé un potentiel de dangerosité, un profil islamiste et un comportement méfiant, cette enquête n'a permis de déceler aucun élément probant et suffisant quant à l'existence d'un lien avec une entreprise terroriste, ni aucune incrimination pénale permettant de dégager une qualification judiciaire autorisant une « neutralisation » préventive ; qu'ainsi, Mohamed Merah a pu se rendre au Pakistan via Oman à l'été 2011 sans contrôle, étant de nationalité française et ne faisant l'objet d'aucune poursuite ni de contrôle judiciaire ; qu'en outre, et contrairement à ce que soutiennent les intimés, il ne résulte pas de l'instruction que les services de renseignement étaient informés de ce que, lors de ce séjour au Pakistan, Mohamed Merah se serait entraîné dans des camps djihadistes et aurait préparé des attentats ; qu'à son retour en France au mois d'octobre 2011, Mohamed Merah a fait l'objet d'une nouvelle évaluation au cours d'un entretien, organisé à Toulouse le 14 novembre 2011 par les services de renseignement et retracée dans une note datée du 25 janvier 2012 ; qu'il ressort de cette note, qu'au cours de la rencontre, qui s'est déroulée sans incident, Mohamed Merah a donné des détails sur ses différents séjours à l'étranger, invoquant des motifs touristiques et matrimoniaux, une pratique religieuse modérée de l'Islam et déclarant aucunement partager les idées extrémistes et djihadistes ; que cette note conclut sans réserve que l'entretien n'a pas permis de faire le lien entre Mohamed Merah et un éventuel réseau djihadiste ; que l'intéressé a donc cessé d'être surveillé à partir du mois de janvier 2012 ; que, l'ensemble des informations ainsi recueillies, tant lors de l'enquête du premier semestre 2011 que de l'entretien du 14 novembre 2011, ne sont contredites par aucune pièce du dossier et attestent, pour les fonctionnaires qui les ont organisés, de l'absence de tout indice quant aux risques avérés de préparation ou de passage à l'acte de terrorisme ; qu'eu égard aux événements survenus quelques semaines plus tard, cette absence révèle des erreurs d'appréciation de la part des services de renseignement qui, notamment, n'ont pas décelé lors de l'entretien du 14 novembre 2011 la dissimulation dont avait fait preuve Mohamed Merah et les ont conduits à abandonner une surveillance qui aurait dû être maintenue ; que, toutefois, de telles méprises ne sauraient caractériser une faute lourde de l'État, seule susceptible en l'espèce d'engager sa responsabilité, eu égard, sur un plan général, aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste (...) »

24. Par une décision du 18 juillet 2018 (n° 411156), le Conseil d'État, saisi par les requérants, rejeta le pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel en retenant les éléments suivants :

« (...)

2. Considérant, en premier lieu, qu'en jugeant que seule une faute lourde était de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des victimes d'acte de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

3. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que [Mohamed Merah], de nationalité française, était suivi par les services de renseignement de Toulouse depuis 2006 en raison de ses fréquentations au sein du milieu de l'islam radical ; qu'à la suite d'un voyage en Afghanistan à la fin de l'année 2010, il a fait l'objet, au cours du premier semestre 2011, d'une enquête approfondie de ces services, qui ont notamment procédé à une quarantaine de filatures ainsi qu'au contrôle de ses communications téléphoniques et électroniques ; qu'au retour d'un séjour au Pakistan effectué au cours de l'été 2011, [Mohamed Merah] a été entendu au siège de la direction centrale du renseignement intérieur le 14 novembre 2011 ; que, postérieurement à cet entretien, il n'a plus fait l'objet de mesures de surveillance particulière avant l'attentat commis à l'encontre d'[A.C.] ;

4. Considérant que la cour a relevé que l'enquête dont [Mohamed Merah] avait fait l'objet au premier semestre 2011, si elle avait mis en évidence le profil radicalisé de l'intéressé et son comportement méfiant, n'avait pas permis de recueillir des indices suffisamment sérieux d'infraction en lien avec des actes terroristes, de nature à justifier l'ouverture d'une information judiciaire à l'encontre de l'intéressé ; que si la cour a constaté qu'au cours de l'audition du 14 novembre 2011, les agents de la direction centrale du renseignement intérieur, induits en erreur par l'attitude dissimulatrice de [Mohamed Merah], n'étaient pas parvenus à mettre en évidence son appartenance à un réseau djihadiste et l'existence de risques suffisamment avérés de préparation d'actes terroristes, elle a retenu que ni cette méprise sur la dangerosité de l'intéressé ni l'absence de reprise des mesures de surveillance qui en est résulté ne caractérisaient, eu égard aux moyens matériels dont disposaient les services de renseignement et aux difficultés particulières inhérentes à la prévention de ce type d'attentat terroriste, l'existence d'une faute lourde ; qu'en statuant ainsi, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a, eu égard à ses appréciations souveraines exemptes de dénaturation, pas commis d'erreur de qualification juridique ; (...) »

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les « fiches S »

25. Le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées prévoit que le ministre de l'Intérieur (direction générale de la police nationale et direction générale de la gendarmerie nationale) est autorisé à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « fichier des personnes recherchées » (FPR). Créé en 1969, le FPR a pour finalité de faciliter les recherches, les surveillances et les contrôles effectués, dans le cadre de leurs attributions respectives, par les services de la

police nationale, les unités de la gendarmerie nationale et les agents des douanes exerçant des missions de police judiciaire ou de police administrative ainsi que par les agents de la cellule de renseignement financier nationale. Il compte une vingtaine de catégories identifiées par des lettres, notamment la catégorie « S », cette lettre étant l'abréviation de « sûreté de l'État ».

26. Les fiches S comprennent plusieurs catégories, qui correspondent non pas à des degrés de dangerosité, mais aux conduites à tenir par les forces de l'ordre qui procèdent aux contrôles des intéressés ainsi qu'aux types d'informations qui doivent être recueillies. Elles ne se limitent pas aux menaces terroristes (une sous-catégorie y est consacrée). La durée de conservation d'une fiche S est de deux ans, renouvelable tant que la mesure apparaît nécessaire. Les données à caractère personnel enregistrées dans le fichier sont effacées sans délai en cas d'aboutissement de la recherche ou d'extinction du motif de l'inscription.

27. L'existence d'une fiche S ne signifie pas qu'une procédure judiciaire est en cours et elle ne permet, en soi, aucune mesure de coercition : après avoir été signalées ou détectées, les personnes concernées font uniquement l'objet d'une collecte d'informations et d'une surveillance, notamment quant à leurs déplacements et fréquentations, qui n'est pas permanente mais dépend à la fois des signalements et des consultations du FPR. En revanche, lorsque les informations recueillies font présumer l'existence d'une infraction, le procureur de la République en est informé et il peut décider d'ouvrir une enquête préliminaire ou une information judiciaire. Les données contenues dans une fiche S sont partagées au sein de l'espace Schengen, dans le cadre du fichier SIS (Système d'information Schengen).

B. Les transactions

28. Les dispositions pertinentes du code civil étaient, à la date des faits litigieux, les suivantes :

Article 2052

« Les transactions ont, entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort.

Elles ne peuvent être attaquées pour cause d'erreur de droit, ni pour cause de lésion. »

Article 2053

« Néanmoins, une transaction peut être rescindée lorsqu'il y a erreur dans la personne ou sur l'objet de la contestation.

Elle peut l'être dans tous les cas où il y a dol ou violence. »

C. Le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)

29. Créé par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions, à la suite de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme qui prévoyait que la prise en charge des victimes du terrorisme devait s'opérer au titre de la solidarité nationale, le Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) indemnise intégralement toutes les victimes, quelle que soit leur nationalité, d'actes de terrorisme survenus en France à compter du 1er janvier 1985, ainsi que les proches des victimes décédées.

D. La jurisprudence du Conseil d'État

1. La jurisprudence dite « Brugnot » du 1er juillet 2005

30. Par une décision du 1er juillet 2005 (n° 258208), le Conseil d'État, saisi d'un litige relatif à l'indemnisation du préjudice subi par la mère d'un militaire décédé a apporté les précisions suivantes :

- alors même que le régime d'indemnisation des militaires prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre serait plus favorable que celui consenti aux agents civils, cela ne fait pas obstacle à ce que le militaire, qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément, obtienne de l'État qui l'emploie, même en l'absence de faute de celui-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, distincts de l'atteinte à l'intégrité physique ;
- cela ne fait pas davantage obstacle à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre l'État, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager sa responsabilité ;
- il en va de même s'agissant du préjudice moral subi par les ayants droits du militaire.

2. L'exigence d'une faute lourde

31. À l'occasion de la présente affaire, le Conseil d'État a précisé les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État à l'égard des victimes d'actes de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus en exigeant, pour ce faire, la caractérisation d'une faute lourde (paragraphe 24 ci-dessus).

32. La consécration d'un tel régime de faute lourde signifie que la reconnaissance par le juge d'une faute à raison d'un manquement de l'État au devoir de surveillance qui lui incombe au titre de son obligation de protéger

le droit à la vie ne suffit pas à engager sa responsabilité en-deçà d'un certain seuil de gravité de la faute constatée.

GRIEFS

33. Invoquant l'article 2 de la Convention, sous ses volets matériel et procédural, les requérants se plaignent d'un manquement de la France à son obligation positive de garantir le droit à la vie, faute d'avoir pris les mesures nécessaires pour empêcher l'assassinat de leur proche.

EN DROIT

34. Les requérants invoquent la violation de l'article 2 de la Convention. La Cour relève qu'ils se bornent à dénoncer le comportement des autorités internes pendant la période antérieure au décès de A.C. en soutenant qu'elles se seraient abstenues de prendre les mesures qui s'imposaient pour empêcher l'attentat qui a coûté la vie à leur proche et qu'elles auraient ainsi manqué à leur obligation positive de garantir le droit à la vie. Dans ces conditions, maîtresse de la qualification des faits, la Cour limitera son examen à la question du manquement allégué à leurs obligations par les autorités internes au regard du seul volet matériel de l'article 2 de la Convention, aux termes duquel :

> « 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. »

35. Le Gouvernement considère que la requête doit être rejetée en raison de la perte de la qualité de victime des requérants. En premier lieu, il rappelle que des erreurs d'appréciation ont été reconnues par les juridictions administratives françaises, en particulier par la cour administrative d'appel de Marseille, dont le Conseil d'État a confirmé la solution, ainsi que par le ministre de l'Intérieur et le Président de la République de l'époque. En second lieu, il considère que le redressement de la violation constatée, opéré tant par les protocoles transactionnels que par les sommes perçues au titre du FGTI, était approprié et suffisant.

36. Les requérants estiment qu'ils justifient de leur qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention, leurs demandes d'indemnisation n'étant pas fondées sur les mêmes causes que celles qu'ils invoquent devant la Cour.

Ils soulignent en outre le fait que, quelques mois après les faits, le ministre de l'Intérieur a lui-même explicitement et publiquement reconnu les fautes de l'État français dans le suivi et la surveillance de Mohamed Merah, tout comme le Président de la République par la suite.

37. La Cour rappelle qu'il ressort de sa jurisprudence constante qu'une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » aux fins de l'article 34 de la Convention que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, par exemple, *Scordino c. Italie (nº 1)* [GC], nº 36813/97, § 180, CEDH 2006-V, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], nº 22978/05, § 115, CEDH 2010, *M. Özel et autres c. Turquie*, nºs 14350/05 et 2 autres, § 157, 17 novembre 2015, et *Darraj c. France*, nº 34588/07, §§ 45-46, 4 novembre 2010).

38. S'agissant de la qualité de victime d'une violation de l'article 2 de la Convention, la Cour a admis, même dans l'hypothèse d'un décès causé de manière non intentionnelle par un agent de l'État, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, que l'octroi de dommages-intérêts dans le cadre d'une procédure civile ou administrative pouvait offrir une réparation appropriée (voir *Erkan c. Turquie*, nº 41792/10 (déc.), § 78, 28 janvier 2014, et *Molga c. Pologne* (déc.), nº 78388/12, § 72, 17 janvier 2017 ; voir aussi, pour un remède adéquat et suffisant en cas de recours injustifié à la force meurtrière de la part d'un agent de l'État, *Caraher c. Royaume-Uni* (déc.), nº 24520/94, 11 janvier 2000).

39. En matière de négligences imputables à l'État, la Cour a déjà admis qu'au vu du règlement amiable de l'affaire au civil, compte tenu de l'utilisation des remèdes internes disponibles, de l'obtention d'une somme substantielle en dédommagement et de la renonciation à la continuation de l'affaire, un requérant ne saurait plus se prétendre victime du grief soulevé sous l'angle du volet matériel de l'article 2 (*Penati c. Italie*, nº 44166/15, § 154, 11 mai 2021, *Bailey c. Royaume Uni* (déc.), nº 39953/07, 19 janvier 2010 et, plus récemment, *Bouille c. France* (déc.) [comité], nº 55761/20, 9 février 2023). Par ailleurs, en cas de règlement amiable, un requérant ne peut continuer à se prétendre victime au motif que l'indemnité serait insuffisante (*Caraher*, précitée).

40. En l'espèce, s'agissant, en premier lieu, de la reconnaissance, au moins en substance, d'une violation du volet matériel de l'article 2, la Cour constate que la responsabilité de l'État n'est pas contestée par le gouvernement défendeur, qui souligne le fait que les autorités internes ont toutes reconnu l'existence d'erreurs d'appréciation, de fautes et de dysfonctionnements dans la surveillance de Mohamed Merah (paragraphe 35 ci-dessus).

41. Pour sa part, la Cour relève également que la reconnaissance en substance d'une violation de l'article 2 de la Convention résulte à la fois des termes des protocoles transactionnels conclus avec les deux premiers

requérants sur le fondement de la responsabilité de l'État (paragraphe 12 ci-dessus), du rapport de l'Inspection générale de la police nationale, qui souligne les défaillances et les dysfonctionnements des services en charge de la surveillance de Mohamed Merah (paragraphe 15 ci-dessus), et des déclarations sans équivoque du ministre de l'Intérieur et du Président de la République après l'assassinat d'A.C. (paragraphe 16 ci-dessus). Les requérants soulignent eux-mêmes le fait que, quelques mois après les faits, le ministre de l'Intérieur a explicitement et publiquement reconnu les fautes de l'État français dans le suivi et la surveillance de Mohamed Merah, tout comme le Président de la République par la suite (paragraphe 36 ci-dessus). S'agissant des juridictions internes, la Cour note que si la cour administrative d'appel de Marseille et le Conseil d'État ont écarté, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'une faute « lourde », eu égard aux difficultés particulières inhérentes à la prévention de ce type d'attentats terroristes, elles n'en ont pas moins reconnu de la part des services de l'État des défaillances et des erreurs d'appréciation (paragraphes 23 et 24 ci-dessus). Les requérants ne le contestent d'ailleurs pas. En outre, si leurs requêtes concernent les manquements des services compétents dans le cas particulier de la surveillance de Mohamed Merah, ils ne soutiennent pas pour autant que le cadre législatif et réglementaire mis en place à l'époque des faits par les autorités françaises n'aurait pas été, en soi, de nature à protéger le droit à la vie au sens de l'article 2 de la Convention.

42. S'agissant, en second lieu, du caractère adéquat et suffisant de la réparation, la Cour relève que les requérants ont tous été indemnisés du préjudice découlant du décès de leur proche à la suite des faits commis par Mohamed Merah le 15 mars 2012, et ce à plusieurs titres.

43. D'une part, en ce qui concerne les deux premiers requérants, elle constate qu'ils ont accepté la proposition de l'administration de verser 17 500 EUR à chacun d'entre eux à titre de réparation de leur préjudice moral du fait du décès de leur fils. Les protocoles transactionnels conclus indiquent expressément que la responsabilité de l'État est engagée et que les requérants déclarent renoncer à toute action en responsabilité pour faute de l'État. Alors même qu'ils ont fait part de leur intention de dénoncer ces transactions, la Cour souligne que ces dernières ont l'autorité de la chose jugée en dernier ressort et, partant, à supposer remplies les conditions de leur annulation (paragraphe 28 ci-dessus), cette dernière ne pourrait valablement intervenir qu'après une décision en ce sens des juridictions compétentes, que les requérants se sont abstenus de saisir (paragraphe 17 ci-dessus). De plus, elle note qu'ils ont effectivement perçu et conservé les sommes qui leur ont été octroyées à ce titre (*ibidem*). Par ailleurs, la Cour constate que le FGTI a en outre versé à chacun d'entre eux une somme de 16 500 EUR en réparation de leur préjudice, le montant des indemnités ayant été fixé d'un commun accord à titre de transaction en réparation de tous dommages résultant de l'acte de terrorisme ayant coûté la vie à leur fils (paragraphe 14 ci-dessus). Dans ces

conditions, aux yeux de la Cour, l'indemnisation finalement perçue par les deux premiers requérants constitue une réparation adéquate et suffisante dans les circonstances de l'espèce (*Caraher*, précitée).

44. D'autre part, en ce qui concerne la troisième requérante, qui agit pour son compte et celui de son fils mineur, la Cour relève que si elle a refusé de signer un protocole transactionnel reconnaissant la responsabilité de l'État et prévoyant une indemnisation d'un montant de 11 000 EUR (paragraphe 10 ci-dessus), le FGTI lui a cependant versé une somme globale de 35 000 EUR (paragraphe 14 ci-dessus). La Cour note que cette indemnisation lui a été accordée sans préjudice des autres droits dont elle bénéficie aux titres de la pension annuelle prévue par le code des pensions civiles et militaires de retraite, du capital-décès et des allocations du fonds de prévoyance militaire (paragraphe 11 ci-dessus). Dans les circonstances de l'espèce, l'indemnisation ainsi perçue par la troisième requérante constitue également, aux yeux de la Cour, une réparation adéquate et suffisante.

45. De l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour conclut que les requérants ne peuvent plus se prétendre victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, d'une violation du volet matériel de l'article 2. La requête est donc incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doit être déclarée irrecevable au sens de l'article 35 §§ 3 et 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 13 juillet 2023.

Victor Soloveytchik Greffier	Georges Ravarani Président

ANNEXE

Liste des requérants

N°	Prénom NOM	Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence
1.	Katia CHENNOUF	1958	française	Manduel
2.	Albert CHENNOUF-MEYER	1952	française	Manduel
3.	Caroline CHENNOUF-MONET	1991	française	Garons
4.	Eden CHENNOUF	2012	française	Garons