



## Graves défaillances dans le traitement par les autorités russes de la prise d'otages de Beslan

L'affaire [Tagayeva et autres c. Russie](#) concerne l'attaque terroriste qui a eu lieu en septembre 2004 dans une école de Beslan, en Ossétie du Nord (Russie). Pendant plus de cinquante heures, des terroristes lourdement armés ont retenus captives plus de 1 000 personnes, dont la majorité étaient des enfants. Au cours de cette prise d'otages, des explosions, un incendie et une intervention armée ont fait plus de 330 morts (dont plus de 180 enfants) et de 750 blessés. L'affaire a été portée devant la Cour par 409 ressortissants russes qui alléguent que la réaction de l'État russe à l'attaque avait été entachée de plusieurs défaillances. Les requérants ou des membres de leur famille ont été pris en otages et/ou blessés au cours de ces événements.

Dans son arrêt de **chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans cette affaire (requêtes n<sup>os</sup> 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 et 37096/11), la Cour européenne des droits de l'homme aboutit aux conclusions suivantes.

À l'unanimité, elle juge qu'il y a eu **violation de l'article 2 (droit à la vie)** de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison d'un manquement à prendre des mesures préventives. Les autorités disposaient de suffisamment d'informations précises indiquant qu'une attaque terroriste visant un établissement d'enseignement était prévue dans la région. Pourtant, elles n'ont pas pris de mesures suffisantes pour empêcher les terroristes de se rencontrer et de préparer l'attaque ni pour les empêcher de se déplacer le jour de l'attaque ; la sécurité n'a pas été renforcée à l'école, et ni son personnel ni le public n'ont été avertis de la menace.

La Cour juge aussi à l'unanimité qu'il y a eu **violation du volet procédural de l'article 2**, au motif principalement que l'enquête n'a pas permis de déterminer si l'usage de la force fait par les agents de l'État était justifié compte tenu des circonstances.

Elle juge par cinq voix contre deux qu'il y a eu dans la préparation et le contrôle de l'opération de sécurité de graves défaillances s'analysant en une autre **violation de l'article 2**. L'équipe en charge de l'opération ne disposait pas d'une structure de commandement officielle, ce qui a donné lieu à de graves défauts dans le processus décisionnel et la coordination avec les autres services compétents.

La Cour juge également par cinq voix contre deux que l'usage fait par les forces de sécurité de la force létale a emporté **violation de l'article 2**. En l'absence de règles juridiques adéquates, les forces de sécurité ont utilisé sur l'école des armes puissantes telles qu'un canon d'assaut, des lance-grenades et des lance-flammes, faisant ainsi des victimes supplémentaires parmi les otages. Cet usage de la force létale n'est pas compatible avec l'article 2, qui prévoit que cette force ne peut être utilisée que dans la mesure où elle est « absolument nécessaire ».

Enfin, compte tenu de l'indemnisation déjà accordée aux victimes en Russie et des différentes procédures menées au niveau interne pour déterminer les circonstances de ces événements, la Cour juge, par six voix contre une, qu'il n'y a **pas eu violation de l'article 13 (droit à un recours effectif)**.

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

En vertu de l'article **46 (force obligatoire et exécution des arrêts)**, la Cour indique qu'un certain nombre de mesures doivent être prises pour tirer les leçons du passé, faire mieux connaître les normes juridiques et opérationnelles applicables et empêcher que des violations analogues n'aient encore lieu à l'avenir. Elle dit également que les exigences que devra respecter l'enquête menée actuellement sur les faits devront être déterminées à la lumière de ses conclusions relatives aux défauts de cette enquête à ce jour.

## Principaux faits

Au petit matin du 1<sup>er</sup> septembre 2004, plus de trente terroristes lourdement armés traversèrent la frontière administrative qui sépare l'Ingouchie de l'Ossétie du Nord. À 9 heures, la cérémonie de rentrée scolaire commença dans la cour de l'école n° 1 de Beslan. Quelques minutes plus tard, les terroristes encerclèrent les participants à la cérémonie et les rassemblèrent (plus de 1 100 personnes, dont environ 800 enfants) dans le gymnase de l'école. Ils transformèrent l'établissement en place forte et minèrent le gymnase. Ils exécutèrent plusieurs otages, refusèrent toutes les propositions visant à améliorer la situation des otages et, à partir du 2 septembre, refusèrent même de laisser leurs victimes boire de l'eau. Les forces de sécurité encerclèrent les lieux. Un centre de commandement opérationnel (« le centre de commandement ») fut établi pour la gestion de l'opération et la négociation avec les terroristes, lesquels posaient des revendications politiques.

Le 3 septembre à 13 heures, deux puissantes explosions retentirent dans le gymnase. Certains otages essayant de s'enfuir par le trou que ces explosions avaient fait dans le mur, les terroristes firent feu sur eux, ce qui déclencha un échange de tirs avec les forces de sécurité. Celles-ci reçurent alors l'ordre d'investir le bâtiment.

Plusieurs terroristes avaient survécu aux premières explosions. Ils rassemblèrent environ 300 otages survivants dans le gymnase et les emmenèrent ailleurs dans l'école. Les morts, les blessés et les traumatisés restèrent dans le gymnase. Les flammes s'y propageant, le toit s'effondra aux environs de 15 h 30.

Cependant, les forces de sécurité avaient continué à lutter contre les terroristes. Au prix de combats intenses, les forces spéciales sécurisèrent les lieux et secoururent les otages survivants. Plus de 330 personnes avaient été tuées et des centaines d'autres étaient blessées. Au sein des forces de sécurité, 12 personnes avaient été tuées et plus de 50 étaient blessées. Un terroriste supposé fut arrêté ; tous les autres avaient été tués.

Plusieurs enquêtes nationales furent menées sur les faits. Les premières conclusions de la première enquête pénale (n° 20/849) furent que les actes des agents de l'État avaient été licites et raisonnables compte tenu des circonstances et qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre leurs décisions et les différentes issues négatives. Cette enquête est encore en cours. Des procédures pénales furent aussi ouvertes contre le seul preneur d'otage survivant, M. Kulayev (celui-ci fut condamné en 2006 à une peine d'emprisonnement à perpétuité), contre des policiers de Beslan (ceux-ci furent amnistiés des accusations de négligence dont ils faisaient l'objet) et contre des agents de la police ingouche (ceux-ci furent acquittés des accusations de négligences dont ils faisaient l'objet). Des groupes de victimes engagèrent des actions civiles contre le ministère de l'Intérieur de la Russie et celui de l'Ossétie du Nord, sans succès.

Des commissions spéciales du Parlement d'Ossétie du Nord et de l'Assemblée fédérale russe établirent des rapports sur ces événements. Un membre de la commission de l'Assemblée russe, M. Yuriy Savelyev, établit également un rapport distinct, dans lequel il exprimait son désaccord avec les conclusions de sa commission.

Les victimes se virent octroyer différentes sommes à titre d'indemnisation, y compris des sommes provenant de fonds collectés dans le cadre d'une initiative humanitaire. Le gouvernement russe mit également en œuvre plusieurs mesures solidaires à Beslan entre 2004 et 2010.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requérants peuvent être classés en deux groupes : le premier groupe était représenté par des avocats de l'EHRAC/Memorial Human Rights Centre, le second par des avocats inscrits au barreau de Moscou.

Invoquant l'article 2 (droit à la vie), tous les requérants soutenaient que l'État avait manqué à son obligation de protéger les victimes d'un danger de mort connu et qu'il n'y avait pas eu d'enquête effective sur les faits. Le premier groupe ajoutait que plusieurs aspects de la préparation et du contrôle de l'opération de sécurité avaient été défectueux et que les pertes de vies humaines avaient été le résultat d'un recours à la force aveugle et disproportionné de la part des autorités. Il se plaignait également de violations de l'article 13 (droit à un recours effectif).

Les sept requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme entre juin 2007 et mai 2011. L'affaire a été [communiquée](#) au gouvernement russe pour observations le 10 avril 2012. Une audience sur la recevabilité et le fond de l'affaire a eu lieu à la Cour le 14 octobre 2014. Une [décision](#) de chambre sur la recevabilité a été rendue le 2 juillet 2015.

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

Linos-Alexandre Sicilianos (Grèce), *président*,  
Mirjana Lazarova Trajkovska (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »),  
Khanlar Hajiyev (Azerbaïdjan),  
Julia Laffranque (Estonie),  
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),  
Erik Møse (Norvège),  
Dmitry Dedov (Russie),

ainsi que de Abel Campos, *greffier de section*.

## Décision de la Cour

### [Droit à la vie – obligation de protéger la vie \(article 2\)](#)

La Cour juge que, au moins quelques jours avant les faits, les autorités disposaient de suffisamment d'informations précises sur un projet d'attaque terroriste dans la région, lié à la rentrée scolaire et semblable aux importantes prises d'otage qui avaient déjà été perpétrées par le passé par des séparatistes tchéchènes dans des lieux publics et qui avaient fait de nombreuses victimes.

Face à une telle menace, on pouvait raisonnablement attendre d'elles qu'elles prennent pour tous les établissements d'enseignement de la région des mesures de prévention et de protection, et notamment un certain nombre de mesures de sécurité. Si elles ont bien pris certaines mesures de sécurité, de manière générale les mesures de prévention qu'elles ont prises en l'espèce étaient insuffisantes. Le dispositif de sécurité à l'école n'a pas été renforcé ; la police locale n'a pas pris de mesures suffisantes pour réduire les risques ; ni l'administration de l'école ni le public assistant à la cérémonie n'ont été avertis de la menace ; et aucune structure de niveau suffisamment élevé n'était responsable de la gestion de la situation. Les autorités ont donc manqué à prendre des mesures propres à prévenir ou réduire le risque connu, en violation de l'article 2.

### [Droit à la vie - obligation d'enquête \(article 2\)](#)

La Cour constate plusieurs défaillances graves dans l'enquête menée sur l'attaque. Premièrement, il n'y a pas eu d'examen adéquat de la manière dont les victimes sont décédées. Dans la majorité des cas, les autorités n'ont pas procédé à une autopsie complète de la victime (pour déterminer, par exemple, si elle avait été atteinte par des projectiles tels que des balles ou des éclats d'obus et

comparer ces projectiles avec les armes correspondantes), ni consigné précisément l'endroit où se trouvait le corps. Pour un tiers des victimes, la cause exacte de la mort n'a pas été établie. Deuxièmement, les enquêteurs n'ont pas dûment recueilli et enregistré l'ensemble des éléments de preuve avant que le site ne soit irrémédiablement altéré par le recours à d'imposantes machines et par la levée du cordon de sécurité le lendemain de l'opération de sauvetage. Ce manquement a nu de manière irrémédiable à l'analyse subséquente des faits.

Troisièmement, les enquêteurs n'ont pas dûment examiné l'usage fait par les autorités de la force létale, malgré l'existence d'un faisceau d'indices indiquant de manière crédible que les forces de sécurité avaient utilisé des armes (lance-grenades, lance-flammes, canon d'assaut) de nature à porter atteinte de manière indifférenciée à l'intégrité physique des personnes se trouvant dans le bâtiment. Par exemple, ils n'ont pas dressé un seul inventaire des armes et des munitions qui avaient été employées, ni déterminé qui les avait utilisées, quand et où. Le défaut d'informations objectives a constitué un obstacle majeur à la clarification de cet aspect crucial des événements et à l'établissement d'une base à partir de laquelle tirer des conclusions quant aux responsabilités individuelles et à la responsabilité collective.

Enfin, les autorités d'enquête et les juges ont refusé à plusieurs reprises de laisser les requérants accéder à certaines expertises-clé portant sur l'usage fait par les forces de sécurité de la force létale et sur l'origine des premières explosions dans le gymnase. L'impossibilité pour les victimes de prendre connaissance de ces conclusions et éventuellement de les contester paraît injustifiable.

La Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 2, l'enquête n'ayant pas été « effective » puisqu'elle n'a pas permis de déterminer si la force employée par les agents de l'État était justifiée compte tenu des circonstances. Elle note qu'il y a également eu atteinte au droit de regard du public sur l'enquête puisque les victimes n'y ont eu qu'un accès limité.

### [Droit à la vie – préparation et contrôle de l'opération \(article 2\)](#)

La Cour dit que les autorités russes ont manqué à planifier et à mener l'opération de sauvetage de manière à faire en sorte de minimiser le risque pour la vie, en violation de l'article 2. Ce manquement trouve sa source dans le fonctionnement du centre de commandement, l'organe responsable de l'opération : il y a eu des retards dans sa mise en place et des incohérences dans la définition de sa direction et de sa composition, et l'absence de tout support sur lequel auraient été consignées les opérations fait apparaître un défaut de responsabilité formelle.

Cette absence de structure de commandement officielle a eu pour effet de graves défauts dans le processus décisionnel et la coordination avec les autres services. Notamment, elle a entravé la capacité des autorités à coordonner l'action des soignants, des forces de sécurité et des pompiers. La Cour ne peut que conclure que ce défaut de responsabilité et de coordination a contribué, dans une certaine mesure, à l'issue tragique des événements.

### [Droit à la vie – recours à la force létale \(article 2\)](#)

Premièrement, la Cour conclut que l'usage fait par les forces de sécurité de la force létale a contribué, dans une certaine mesure, à faire des victimes supplémentaires parmi les otages. Les requérants se sont appuyés sur plusieurs témoignages pour soutenir que les militaires avaient fait usage d'une force aveugle en direction du bâtiment où terroristes et otages se trouvaient ensemble, et les enquêteurs n'ont pas pleinement examiné ces allégations. De plus, tant le rapport du Parlement d'Ossétie du Nord que celui de M. Savelyev vont dans le sens de cette conclusion. Les enquêteurs ont manqué à établir les circonstances ayant entouré l'usage de la force létale et à examiner pleinement les allégations des requérants. La présence conjointe d'un faisceau d'indices non réfutés de l'usage d'armes frappant sans discernement alors que les terroristes et les otages étaient ensemble, d'une part, et d'un manquement à établir correctement la cause des décès et les

circonstances dans lesquelles les armes ont été utilisées, d'autre part, fait naître certaines présomptions.

La Cour dit que, la législation applicable n'ayant pas posé les plus importants principes et restrictions en matière d'usage de la force dans les opérations antiterroristes licites, la Russie a manqué à mettre en place un cadre juridique effectif prévoyant des protections contre l'arbitraire et l'usage de la force. Couplée à l'immunité large pour tout dommage causé dans le cadre d'opérations antiterroristes, cette situation a eu pour résultat un vide dangereux dans les règles encadrant la gestion des situations potentiellement mortelles et a eu une incidence directe sur la conclusion de la Cour sur ce point.

Combinées au défaut de responsabilité et de coordination au centre de commandement, ces circonstances ont abouti à une situation où les décisions relatives à l'usage de la force ont été laissées aux personnes responsables de l'assaut. Cependant, il y a très peu d'éléments de preuve associés à l'explication qu'ont avancée ces personnes quant à l'usage qui a été fait de la force létale. Au vu des informations disponibles sur l'usage d'armes frappant sans discernement, cette absence d'explication amène la Cour à conclure que le Gouvernement n'a pas avancé d'« explication satisfaisante et convaincante » tendant à prouver que l'usage qui a été fait de la force létale ait été absolument nécessaire. Elle juge que, même si la décision de recourir à la force létale était justifiée compte tenu des circonstances, un usage aussi massif d'explosifs et d'armes frappant sans discernement ne peut être considéré comme absolument nécessaire, et emporte violation de l'article 2.

### [Droit à un recours effectif \(article 13\)](#)

Les requérants formulaient principalement deux griefs sur le terrain de l'article 13 : ils n'auraient eu aucun moyen d'obtenir une indemnisation de la part des individus ayant supposément commis des actes illicites, et on ne les aurait pas laissés accéder aux informations pertinentes détenues par les autorités.

La Cour note que les requérants ont été indemnisés par l'État en tant que victimes d'une attaque terroriste, qu'ils ont aussi reçu une indemnité financée par une initiative humanitaire, et qu'ils ont été autorisés à intervenir dans la procédure pénale dirigée contre M. Kulayev (et ont alors pu réclamer des dommages et intérêts). Elle n'est pas en mesure de conclure que l'absence de progrès sur certains aspects importants de l'enquête pénale n° 20/849 les ait empêchés d'être indemnisés.

En ce qui concerne le grief portant sur l'accès à l'information, la Cour observe que les victimes ont eu accès aux éléments de l'enquête pénale n° 20/849, du procès de M. Kulayev, et des deux procédures pénales dirigées contre les policiers. Elle prend note également des études complètes et détaillées réalisées par les commissions du Parlement d'Ossétie du Nord et de la Douma russe, y compris le rapport séparé de M. Savelyev. Ces documents ont permis au public d'avoir connaissance d'informations sur des aspects de graves violations des droits de l'homme qui seraient sans eux demeurées inaccessibles.

Sur la base de ces éléments, et pour autant que les questions soulevées ne sont pas couvertes par les constats faits sur le terrain du volet procédural de l'article 2, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13.

### [Satisfaction équitable \(article 41\)](#)

La Cour dit que la Russie doit verser aux requérants un total de 2 955 000 euros (EUR) pour dommage moral, et à leurs représentants un total de 88 000 EUR pour frais et dépens. Les sommes octroyées aux requérants tiennent compte de l'ampleur de leur souffrance ainsi que des mesures prises par la Russie pour indemniser les victimes et les aider à se reconstruire.

### Force obligatoire et exécution des arrêts (article 46)

La Cour indique qu'un certain nombre de mesures doivent être prises pour tirer les leçons du passé, faire mieux connaître les normes juridiques et opérationnelles applicables et empêcher que des violations analogues n'aient encore lieu à l'avenir. Elle dit également que les exigences que devra respecter l'enquête menée actuellement sur les faits devront être déterminées à la lumière de ses conclusions relatives aux défauts de cette enquête à ce jour

### Opinions séparées

Sont jointes à l'arrêt deux opinions en partie dissidentes, rédigées l'une par les juges Hajiyev et Dedov et l'autre par le juge Pinto de Albuquerque.

*L'arrêt n'existe qu'en anglais.*

---

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

### Contacts pour la presse

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**George Stafford (tel: + 33 3 90 21 41 71)**

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

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

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

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