

**RÈGLES ET NORMES
INTERNATIONALES
APPLICABLES
À LA FONCTION POLICIÈRE
ET AUX FORCES
DE L'ORDRE**



CICR



CICR

Comité international de la Croix-Rouge

19, avenue de la Paix

1202 Genève, Suisse

T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57

E-mail : shop@icrc.org www.icrc.org

© CICR, décembre 2014

**RÈGLES ET NORMES
INTERNATIONALES
APPLICABLES
À LA FONCTION
POLICIÈRE
ET AUX FORCES
DE L'ORDRE**

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	5
L'APPLICATION DES LOIS ET LE CICR	7
DROIT INTERNATIONAL ET DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME	9
Droit international	10
Droit international des droits de l'homme	12
Les Nations Unies et les droits de l'homme	13
L'APPLICATION DES LOIS – FONCTION ET RESPONSABILITÉS	17
L'application des lois : organisation, concepts et principes directeurs	18
Prévenir et détecter les activités criminelles	20
Maintenir l'ordre public	24
Apporter protection et assistance aux personnes qui en ont besoin	26
L'APPLICATION DES LOIS – PRINCIPAUX POUVOIRS	35
Recours à la force et utilisation des armes à feu	36
Arrestation et détention	40
Fouille/perquisition et saisie	47
COMMANDEMENT, CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉ	53
Commandement et gestion	54
Enquêter sur les violations des droits de l'homme	59
SITUATIONS DE CONFLIT ARMÉ	65
Le droit international humanitaire (DIH) et sa pertinence pour les responsables de l'application des lois	66
CONCLUSION	70

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CAT (d'après le nom

anglais de la convention) Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

CCPR	Comité des droits de l'homme (<i>chargé de la surveillance de l'application des droits civils et politiques énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques</i>)
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
Charte	Charte des Nations Unies
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDF	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
CIDTM	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
Code de conduite	Code de conduite pour les responsables de l'application des lois
CPI	Cour pénale internationale
Déclaration sur les victimes	Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir
DIDH	Droit international des droits de l'homme
DIH	Droit international humanitaire
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
Ensemble de principes	Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement
Ensemble de règles	Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus
OP-CAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Principes de base	Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois
Règles de Beijing	Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs
Règles de Tokyo	Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté

L'APPLICATION DES LOIS ET LE CICR

En sa qualité d'organisation humanitaire impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) entretient un dialogue avec les forces de police et de sécurité dans de nombreux pays du monde. Le but visé est de prévenir ou de limiter les souffrances au sein des populations touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. Les forces de police et de sécurité, chargées de faire appliquer la loi dans leur pays, jouent un rôle important en la matière car il est de leur responsabilité de servir et de protéger les personnes et les communautés et, en particulier, de prévenir et de détecter les activités criminelles, de maintenir l'ordre public et de fournir protection et assistance aux personnes qui en ont besoin. Dans l'accomplissement de leurs obligations à cet égard, elles sont tenues de respecter le cadre juridique international applicable à la tâche de maintien de l'ordre, à savoir le droit international des droits de l'homme. Le CICR concentre son dialogue avec les organismes d'application des lois sur un ensemble de droits fondamentaux qui sont particulièrement pertinents dans les situations de conflit armé et autres situations de violence. L'objectif global est d'encourager le respect du droit qui protège les personnes en pareilles circonstances.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité, universalité

❖ **STANDING OPERATING PROCEDURES**

REVIEW SOP ON "MAINTENANCE OF PUBLIC ORDER FOR OPERATIONS IN SOTAC"



**DROIT
INTERNATIONAL
ET DROIT
INTERNATIONAL
DES DROITS
DE L'HOMME**

Droit international

Le droit international est un ensemble de règles régissant les relations entre les sujets de ce droit, c'est-à-dire des entités ayant la capacité juridique. Ces entités sont en particulier les États, les organisations internationales publiques et les individus.

Les sources primaires de droit international sont les conventions internationales, la coutume internationale et les principes généraux de droit reconnus par les nations indépendantes. Les **sources secondaires** sont les décisions judiciaires et la doctrine de publicistes hautement qualifiés.

Une convention internationale (ou un traité ou pacte international) est « *un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière* » (Convention de Vienne sur le droit des traités, article 2.1.a). Un instrument de ce type lie juridiquement un État lorsque celui-ci l'a signé et ratifié ou lorsqu'il y adhère ultérieurement.

La **coutume internationale** est la « *preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit* » (Statut de la Cour internationale de Justice, article 38.1.b). L'État en question doit fournir la preuve d'une pratique constante (habituelle) fondée sur un sentiment d'obligation juridique.

Le **jus cogens** est constitué par les normes impératives de droit international, c'est-à-dire les normes de droit coutumier auxquelles aucune dérogation n'est permise (même par traité). L'interdiction absolue de la torture en est un exemple.

D'autres sources importantes de droit international sont les textes de « droit souple ». Il s'agit d'instruments non contraignants, établis par des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les instruments de droit non contraignant peuvent servir à renforcer la volonté des États

d'appliquer les accords internationaux, à réaffirmer des normes internationales ou à constituer une base juridique pour des traités ultérieurs. Le **Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois** (ci-après « Code de conduite ») et les **Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois** (ci-après « Principes de base ») sont des exemples d'instruments de droit non contraignant qui concernent particulièrement le domaine du maintien de l'ordre.

Si, en tant que telle, l'**applicabilité du droit international** au sein du système national peut varier selon le cadre juridique du pays, un État ne peut pas invoquer des dispositions de sa constitution ou du droit national pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international. Lorsqu'il signe un traité international, un État est tenu de mettre sa législation nationale en conformité avec les dispositions de ce traité. Il doit en outre veiller à ce que ses représentants ou institutions respectent les obligations internationales qu'il a contractées. Tout manquement à cet égard entraînera sa responsabilité, ce qui revêt une importance particulière s'agissant de l'application des lois.

Toute violation des obligations d'un État au regard du droit international des droits de l'homme commise par des responsables de l'application des lois dans l'exercice de leurs fonctions entraînera la responsabilité de cet État au niveau international, y compris l'obligation de prendre des mesures d'indemnisation et de réparation.

Deux domaines importants du droit international sont le droit international des droits de l'homme (DIDH) et le droit international humanitaire (DIH). Si ces branches du droit ont toutes deux pour but de protéger la vie, la santé et la dignité des personnes, elles ont des champs d'application différents. Le DIDH s'applique en tout temps et a force obligatoire pour les États dans leur relation avec les individus vivant sur leur territoire (relation essentiellement « verticale »).

Le DIH, lui, s'applique dans les situations de conflit armé et constitue à cet égard une *lex specialis* ; il lie toutes les parties à un conflit.

Droit international des droits de l'homme

Les droits de l'homme sont des prérogatives juridiques dont est titulaire chaque être humain. Ils sont universels, et chaque personne les possède, sans distinction.

Charte des Nations Unies, article 55

« [...] les Nations Unies favoriseront [...] le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

L'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945 pour favoriser et maintenir la paix et la sécurité. Son instrument fondateur est la Charte des Nations Unies (ci-après « Charte »), qui contient, à l'article 55, un engagement important envers les droits de l'homme.

Trois instruments importants qui ont codifié les droits de l'homme au niveau universel forment ensemble ce que l'on appelle souvent aujourd'hui la **Charte internationale des droits de l'homme**. Ce sont :

- la **Déclaration universelle des droits de l'homme** (DUDH), qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 ;
- le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC), adopté en 1966, et son protocole facultatif de 2008 ;
- le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** (PIDCP), adopté en 1966, et ses deux protocoles facultatifs.

La DUDH a eu une incidence considérable sur les traités régionaux et universels des droits de l'homme établis par la suite, ainsi que sur des constitutions et législations nationales. De ce fait, plusieurs de ses dispositions peuvent aujourd'hui être considérées comme du droit coutumier, par exemple les interdictions de la torture et d'autres formes de mauvais traitements, de la discrimination raciale et de l'esclavage.

Après la Charte internationale des droits de l'homme, plusieurs traités ont été élaborés sur des sujets spécifiques. Il s'agit notamment des suivants :

- la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** (CIEDR) ;
- la **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** (CEDEF) et son protocole facultatif ;
- la **Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants** (CAT) et son protocole facultatif ;
- la **Convention relative aux droits de l'enfant** (CDE) et ses protocoles facultatifs concernant, l'un, l'implication d'enfants dans les conflits armés, et l'autre, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

De plus en plus, les traités internationaux des droits de l'homme liant tous les États parties (et leurs agents) sont complétés par des textes de droit non contraignant qui fournissent des orientations et établissent des normes plus détaillées en matière de droits de l'homme. Outre les deux textes de ce type déjà mentionnés (le Code de conduite et les Principes de base), d'autres concernent particulièrement les responsables de l'application des lois. Il s'agit de :

- l'**Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus** (Ensemble de règles) ;
- l'**Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement** (Ensemble de principes) ;
- la **Déclaration de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir** (Déclaration sur les victimes).

Les Nations Unies et les droits de l'homme
La promotion et la protection des droits de l'homme sont un des buts principaux de l'Organisation des Nations Unies (ONU), laquelle, à travers ses différents organes et organismes, a entrepris un important travail normatif.

L'organe exécutif de l'ONU est le **Conseil de sécurité**, qui a la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité. Il se compose de 15 membres, dont cinq (États-Unis, France, République populaire de Chine, Royaume-Uni et Russie) sont membres permanents, les dix autres étant élus par l'Assemblée générale pour une période de deux ans.

L'**Assemblée générale** est l'organe plénier de l'ONU. Elle se compose de tous les États Membres des Nations Unies. Elle a compétence pour examiner toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la Charte. En revanche, elle ne peut pas légiférer directement pour les Membres, et elle émet des recommandations et non des décisions contraignantes.

Un autre organe essentiel de l'ONU est le **Conseil économique et social** (ECOSOC). Entre autres fonctions, il « *institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme* » (Charte des Nations Unies, article 68). Les commissions importantes créées par l'ECOSOC dans le domaine des droits de l'homme sont :

- la **Commission pour la prévention du crime et la justice pénale**, dont le travail normatif, par exemple l'élaboration des Principes de base, concerne particulièrement les responsables de l'application des lois ;
- la **Commission de la condition de la femme** ;
- la **Commission des droits de l'homme**, dont les activités ont été reprises par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2006 ;
- le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels**.

Le **Conseil des droits de l'homme** est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, créé en 2006. Il se compose de 47 États membres, élus chacun pour une période de trois ans. Dans le cadre de l'Examen périodique universel, le Conseil examine tous les quatre ans la situation de chaque État membre de l'ONU en matière de droits de l'homme. Il est également saisi, au moyen de sa procédure

de requête, des cas de violations systématiques – flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi –, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. Il est aidé dans cette tâche par le Groupe de travail des communications et le Groupe de travail des situations.

Le principal responsable des questions de droits de l'homme des Nations Unies est le **Haut-Commissaire aux droits de l'homme**, qui a compétence pour traiter tout problème actuel dans le domaine des droits de l'homme et œuvre activement à la prévention des violations des droits de l'homme dans le monde entier.

Des organes de surveillance ont été établis pour dix traités relatifs aux droits de l'homme (CAT, CDE, CDPH, CEDEF, CIDF, CIDTM, CIEDR, OP-CAT, PIDCP, PIDESC). Ils peuvent également interpréter des dispositions des droits de l'homme au moyen d'« observations générales » ou de « recommandations générales ».

Outre le système universel des droits de l'homme des Nations Unies, il existe aussi des accords et mécanismes régionaux importants qui établissent et promeuvent les droits de l'homme.



L'APPLICATION DES LOIS – FONCTION ET RESPONSABILITÉS

L'application des lois : organisation, concepts et principes directeurs

Il incombe à l'État de maintenir l'ordre public, la paix et la sécurité sur son territoire. Les structures qu'il établit à cette fin ainsi que les philosophies et concepts qui sous-tendent l'application des lois varient considérablement à travers le monde, et il est peu probable qu'il existe deux systèmes identiques. Quels que soient les choix que font les États à cet égard, ils doivent veiller à ce que l'application des lois s'exerce dans le respect des obligations qu'ils ont contractées au titre du droit international des droits de l'homme. Cela signifie que tant la législation nationale que la pratique des organismes d'application des lois doivent respecter les dispositions pertinentes de ce droit.

Au nombre des obligations de l'État figurent les devoirs de respecter, de protéger, de garantir et de mettre en œuvre les droits de l'homme, et le devoir de n'exercer aucune discrimination.

En leur qualité de représentants de l'État, les responsables de l'application des lois sont tenus de s'acquitter des obligations susmentionnées dans l'exercice de leurs fonctions, à savoir le maintien de l'ordre public, la prévention et la détection des activités criminelles et la fourniture d'aide et d'assistance dans des situations d'urgence de toutes sortes. Il leur est conféré des pouvoirs spécifiques qui leur permettent d'accomplir leur tâche : les pouvoirs, respectivement, de recourir à la force et d'utiliser des armes à feu, d'arrêter et de détenir des personnes, et de procéder à des perquisitions, des fouilles et des saisies. Ils doivent respecter les droits de l'homme dans l'exercice de ces compétences, ce qui signifie, notamment, appliquer quatre principes fondamentaux qui devraient régir toutes les actions de l'État susceptibles d'avoir des répercussions sur les droits de l'homme :

- le **principe de légalité** : toute action doit être fondée sur des dispositions de la loi ;
- le **principe de nécessité** : l'action ne doit pas porter atteinte aux droits de l'homme ni les restreindre au-delà de ce qui est nécessaire ;

- le **principe de proportionnalité** : l'action ne doit pas porter atteinte aux droits de l'homme d'une façon disproportionnée par rapport au but visé ;
- le **principe de responsabilité** : ceux qui exécutent l'action doivent en être tenus pleinement responsables à tous les niveaux concernés (le système judiciaire, le public, le gouvernement et la hiérarchie interne).

Malgré des normes juridiques claires, la fonction d'application des lois n'est pas une science mathématique permettant des réponses précises. Parce que les agents de la force publique doivent faire face à des situations très diverses faisant intervenir de nombreux intérêts divergents, ils se voient accorder une certaine marge d'appréciation, ce qui fait peser sur eux la responsabilité considérable de faire les bons choix. Et parce qu'ils se trouvent souvent dans des situations stressantes ou dangereuses et ont régulièrement affaire à des personnes qui ont – ou sont soupçonnées d'avoir – enfreint la loi, le respect de normes morales et déontologiques élevées est indispensable si l'on veut que les responsables de l'application des lois agissent en toutes circonstances conformément au droit.

Les infractions au droit commises par des responsables de l'application des lois ont un effet très nuisible sur le travail de maintien de l'ordre et, en dernière analyse, sur l'ensemble de la société.

Il n'est que trop facile d'adopter des attitudes du type « la fin justifie les moyens » dans un environnement où des crimes graves sont commis et où les difficultés inhérentes à cet environnement de travail contribuent à l'établissement d'une éthique de groupe et de systèmes de valeurs individuels. Les dirigeants des organismes d'application des lois doivent donc être conscients du risque que cette éthique de groupe encourage une « zone grise » de pratiques de police ne respectant pas toujours strictement la loi.

Les dirigeants doivent veiller à ce qu'une éthique institutionnelle soit formulée, publiée et constamment réaffirmée, établissant ainsi clairement le strict respect de la loi comme la norme fondamentale à laquelle il faut se conformer en tout temps.

Dans le cadre de travail astreignant et dangereux de l'application des lois, il ne suffit pas de se doter de normes éthiques élevées. Des **ordres et des procédures** énonçant clairement ce qui est attendu de chaque agent de la force publique et leur exécution effective sont indispensables si l'on veut faire en sorte que les fonctions d'application des lois soient toujours exercées dans le plein respect du droit.

LES TROIS PILIERS DES FONCTIONS D'APPLICATION DES LOIS

Prévenir et détecter
les activités criminelles

Maintenir l'ordre public

Apporter protection et
assistance aux personnes
qui en ont besoin

Prévenir et détecter les activités criminelles

La prévention et la détection des activités criminelles

constitue une obligation essentielle de l'État qui relève de son devoir de protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes qui sont victimes d'un crime ou pourraient le devenir. En même temps, l'exercice, par les représentants de la loi enquêtant sur un crime, des pouvoirs qui leur sont conférés peut porter atteinte aux droits de certaines personnes. Pour s'acquitter efficacement de l'obligation de prévention et de détection, il faut maintenir un équilibre judicieux entre, d'un côté, les droits des victimes effectives ou potentielles ainsi que de l'ensemble de la société et, de l'autre, les droits des personnes auxquelles le travail d'application des lois peut porter atteinte. Le droit international des droits de l'homme fournit le cadre juridique nécessaire à cet équilibre. En particulier, il établit un certain nombre de garanties et de droits à respecter tout au long de la procédure judiciaire, depuis les premiers stades de l'enquête.

Le plus important est le **droit à un procès équitable**, qui est en fait un ensemble de droits comprenant, pour toute personne accusée d'une infraction pénale, la présomption d'innocence, le droit d'être informée des accusations portées contre elle, le droit à la défense, à un avocat et à une communication sans entrave avec cet avocat, le droit d'être

jugée sans retard excessif, le droit de se faire assister d'un interprète et le droit de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

Une enquête entraîne presque toujours, d'une façon ou d'une autre, une immixtion dans la sphère privée de la personne, portant atteinte au **droit à la vie privée**. Ainsi, comme dans le cas de toute autre action touchant aux droits des individus, de telles mesures doivent être autorisées par la législation nationale, nécessaires et proportionnées à l'objectif légitime à atteindre.

Les responsables de l'application des lois ont l'obligation de **réaliser l'enquête avec une objectivité et une impartialité maximales**. L'ensemble de la procédure doit être exempté de tout raisonnement discriminatoire ou préjugé.

Le respect des règles mentionnées plus haut se heurte parfois à une certaine résistance de la part des responsables de l'application des lois, qui peuvent les considérer comme des obstacles inopportuns à l'efficacité des services de police et comme protégeant les « criminels ». Leurs autorités ont la responsabilité capitale de faire passer clairement le message qu'il n'en est rien.

Seule une police respectueuse des lois est une bonne police. Le fait de contourner ou de violer la législation ou les règlements finira par porter atteinte non seulement au processus judiciaire mais aussi à l'institution d'application des lois dans son ensemble, y compris à son acceptation par la population et à l'adhésion de cette dernière à son action.

Pour encourager une culture du respect de l'état de droit, il faut prendre une série de mesures à tous les niveaux – politiques et procédures, éducation, formation et équipement – et établir un système de sanctions efficace qui impose l'observation des règles.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 26

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. »

La procédure d'enquête elle-même doit se caractériser par un grand professionnalisme. Ainsi,

- **les preuves matérielles** doivent être recueillies minutieusement par des représentants de la loi ayant les compétences nécessaires en médecine légale ou appuyés par du personnel spécialisé ;
- **il faut interroger les témoins avec le plus grand soin** afin de ne pas obtenir d'informations faussées ;
- **les renseignements que l'on se procure de manière proactive en passant par des informateurs doivent être particulièrement contrôlés**, pour empêcher toute altération du processus d'enquête. Il en va de même pour le déploiement de **représentants de la loi en tant qu'agents infiltrés**, lesquels devraient en particulier s'abstenir de toute forme d'incitation à la commission d'infractions ou de crimes ;
- les dépositions de suspects constituent une source d'informations utile dans le processus d'enquête. Cependant, les responsables de l'application des lois doivent éviter de trop se fier à ces déclarations et doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, d'**obtenir des éléments de preuve objectifs qui confirment (ou infirment) la déposition d'un suspect** ;
- **tout interrogatoire de suspect doit se faire dans le plein respect des droits fondamentaux de cette personne**, en particulier la présomption d'innocence et le droit de ne pas être forcée à témoigner contre elle-même ou à s'avouer coupable ;
- **la torture et toute autre forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant sont interdites en toutes circonstances**. Un traitement de ce type a des conséquences néfastes durables pour la victime, l'auteur des actes, l'organisme d'application des lois dans son ensemble, le système judiciaire et la société en général. Aucune circonstance exceptionnelle ne saurait justifier une dérogation à cette règle, et ceci doit être constamment réaffirmé par la direction de l'organisme d'application des lois. La direction doit également prendre une série de mesures visant à prévenir le recours à la torture,

notamment une procédure d'enquête et d'interrogatoire assortie de règles claires, le respect des garanties judiciaires et l'inspection des lieux de détention par des organismes extérieurs.

Les disparitions forcées et les exécutions extrajudiciaires figurent parmi les crimes les plus graves, et lorsqu'ils sont commis, ordonnés ou tolérés par les agents de l'État, ils sapent les fondements mêmes de l'état de droit et de la société. Aucun effort ne doit être épargné pour assurer une prévention efficace de ces crimes, ce qui n'est possible que si l'organisme d'application des lois est absolument transparent et responsable.

Un élément important de la **prévention de la criminalité est la prévention de la délinquance juvénile**. Plusieurs textes visent à ce que le système judiciaire prenne en charge les jeunes délinquants ou les jeunes délinquants présumés en tenant compte de leur vulnérabilité spécifique et de leur maturité limitée, et en considérant comme une priorité de prévenir des délits futurs. Le document fondamental à cet égard est la Convention relative aux droits de l'enfant, qui définit dans son article premier ce que l'on entend par un enfant. D'autres règles sont énoncées dans l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), qui n'est pas un traité.

Lorsque des mineurs ont atteint l'âge minimum fixé par la législation nationale pour être considérés comme pénalement responsables, le concept de la diversion (ou déjudiciarisation, c'est-à-dire traitement en dehors des procédures judiciaires) est la méthode recommandée par le Comité des droits de l'enfant ainsi que dans divers textes de droit non contraignant. Il repose sur l'idée que, chez les jeunes, une conduite non conforme aux normes sociales générales fait partie du processus de maturation et qu'une approche axée sur l'enfant et impliquant l'ensemble de la société a plus de chances d'empêcher l'enfant d'entamer

Convention relative aux droits de l'enfant, article premier

«[...] un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.»

Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, première partie, article 2.2 a

« Un mineur est un enfant ou un jeune qui, au regard du système juridique considéré, peut avoir à répondre d'un délit selon des modalités différentes de celles qui sont appliquées dans le cas d'un adulte.»

une carrière de « criminel ». C'est également pour cette raison que les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) prônent des mesures non privatives de liberté.

Il est en outre reconnu que les délinquants juvéniles ont besoin d'une protection et d'un traitement spéciaux. Les responsables de l'application des lois qui participent à l'administration de la justice pour mineurs doivent donc recevoir la formation spécialisée qui convient (règle de Beijing n° 12).

Maintenir l'ordre public

Le maintien de l'ordre public est une fonction essentielle des responsables de l'application des lois qui exige de leur part qu'ils veillent à un équilibre constant entre les droits et les intérêts de tous les segments de la population. Un strict respect du cadre juridique applicable est indispensable pour assurer le succès de cette recherche d'équilibre. La prévention de la violence et le souci d'éviter de recourir à la force devraient être des principes directeurs dans la gestion de toute situation de maintien de l'ordre public (Principes de base, principes 4 et 13). Une condition préalable, toutefois, est l'existence d'un cadre juridique national régissant l'ordre public et notamment les rassemblements publics conformément aux obligations de l'État au titre du DIDH.

Dans ce cadre juridique, **les responsables de l'application des lois seront tenus, en cas de rassemblements publics, de prendre des mesures respectant les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité.** Toute restriction imposée aux rassemblements doit être fondée sur des dispositions de la législation nationale et doit se limiter à ce qui est nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre public. De plus, elle ne doit pas porter atteinte de façon disproportionnée aux droits des participants. Le respect et la protection du droit à la vie, à la liberté et la sécurité de la personne sont particulièrement importants à cet égard. Il s'agit notamment de protéger les rassemblements pacifiques contre des actes de violence commis par d'autres, par exemple lors

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 21

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

de contre-manifestations violentes. En outre, lorsque des rassemblements considérés comme illégaux se déroulent dans le calme, les responsables de l'application des lois doivent s'abstenir de prendre des mesures – par exemples de dispersion des participants – qui seraient susceptibles de faire dégénérer inutilement la situation et d'entraîner des risques élevés de blessures, de pertes en vies humaines et de dommages matériels (Principes de base, principe 13).

En tout état de cause, dans les situations de maintien de l'ordre public, la priorité doit être donnée à la **communication**, à la **négociation** et aux méthodes de **désescalade** (Principes de base, principe 20). Les responsables de l'application des lois doivent donc être formés à communiquer de façon appropriée avec les organisateurs de rassemblements et les manifestants, être dotés d'un matériel de communication adéquat et savoir l'utiliser.

Il est également indispensable, à cet égard, de faire les **bons choix en matière d'équipement et d'armes**. L'apparence physique des agents de la force publique ne doit pas être menaçante ni contribuer d'une quelconque autre manière à une atmosphère hostile. Ceci s'applique aussi à l'utilisation d'armes à feu dans les situations de violence. Dans la plupart des cas, l'emploi de telles armes ne contribue pas à rétablir le calme mais plutôt à faire empirer une situation déjà chaotique. Les armes à feu, par conséquent, ne doivent pas être considérées comme un outil tactique dans les situations de maintien de l'ordre public, mais comme un dernier recours exceptionnel face à certaines situations qui risquent de faire des morts ou des blessés graves. Elles ne doivent être utilisées que lorsque tous les autres moyens ont échoué.

Lorsque l'ordre public est constamment menacé par des manifestations, des rassemblements, des émeutes et d'autres situations de violence, les autorités peuvent proclamer l'**état d'urgence** afin de rétablir la paix et l'ordre. Elles peuvent notamment prendre des mesures dérogeant à certains droits de l'homme, à condition que le pays soit

dans une situation « où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel » (PIDCP, article 4). Cette proclamation doit être faite par l'institution ou organisme compétent selon la législation nationale et doit informer la population de la portée matérielle, territoriale et temporelle exacte de la mesure. Les dérogations ne doivent pas être discriminatoires ni porter atteinte à des droits intangibles.

Dans les situations de danger public, **les autorités peuvent décider de confier le maintien de l'ordre à l'armée**. Elles doivent toutefois avoir conscience des risques et des difficultés que cela représente. Les forces armées, qui sont normalement chargées de combattre un ennemi de leur pays et sont formées et équipées à cet effet, doivent modifier fondamentalement leur façon de penser lorsqu'elles ont affaire à la population de leur propre pays. Le cadre juridique et les procédures régissant leurs opérations sont eux aussi tout à fait différents. Il faudra adapter en conséquence la formation et l'équipement des forces armées, et prendre les mesures de sauvegarde nécessaires pour qu'elles n'utilisent pas leur *modus operandi* habituel, c'est-à-dire celui des hostilités contre un ennemi. Lorsqu'il n'est pas possible de prendre ces précautions et ces mesures de sauvegarde, les autorités devraient s'abstenir de déployer leurs forces militaires pour des missions de maintien de l'ordre.

Apporter protection et assistance aux personnes qui en ont besoin

Apporter protection et assistance aux personnes qui en ont besoin est le troisième pilier des fonctions d'application des lois. Il est particulièrement important dans le cas des personnes vulnérables, c'est-à-dire des personnes qui risquent davantage de subir discrimination, mauvais traitements et exploitation, qui n'ont pas accès aux moyens de survie essentiels ou qui sont incapables de s'occuper d'elles-mêmes. Il est important que les responsables de l'application des lois sachent quels sont les groupes présentant une ou plusieurs de ces caractéristiques dans la

société, les risques auxquels ils peuvent être exposés et leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance.

Victimes de la criminalité et victimes d'abus de pouvoir

Les responsables de l'application des lois sont souvent les premières personnes avec lesquelles les victimes de la criminalité ou les victimes d'abus de pouvoir sont en contact. La Déclaration sur les victimes fournit des orientations complètes sur la manière dont les agents concernés doivent procéder lorsqu'ils ont affaire à ces victimes, qui subissent souvent pendant longtemps une souffrance physique et/ou psychologique durable, un préjudice matériel, une stigmatisation, etc.

Les personnes qui ont subi une forme quelconque de préjudice (physique, mental, émotionnel ou matériel) en violation du droit pénal (Déclaration sur les victimes, article premier) méritent d'être traitées avec une compassion et une sensibilité particulières et doivent recevoir une assistance immédiate.

Les fonctionnaires chargés de l'enquête doivent tenir compte de la situation particulière de la victime et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour respecter et protéger sa vie privée et, dans la mesure du possible, lui éviter toute retraumatisation.

Les victimes doivent pouvoir jouer un rôle actif dans la procédure judiciaire et ont le droit d'être informées ainsi que d'obtenir réparation et indemnisation. Des instructions claires doivent être données sur la façon de gérer les rapports avec les médias pour garantir la protection constante de la dignité et de la vie privée des victimes.

Un crime particulièrement grave et qui a les conséquences physiques et mentales les plus lourdes pour la victime est la **torture**. La Convention contre la torture définit celle-ci dans son article premier. Elle exige des États qu'ils érigent les actes de torture en infractions au regard de leur droit

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article premier

«[...] le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës,

physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle [...] des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle [...] a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle [...], ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite.»

pénal (article 4) et qu'ils veillent à ce qu'il soit procédé immédiatement à une enquête impartiale sur tous les cas de torture (présumée). Les victimes d'actes de torture ont le droit d'être protégées, d'obtenir réparation et d'être indemnisées équitablement et de manière adéquate (articles 13 et 14). De plus, une déclaration obtenue par la torture ne peut pas « être invoquée comme un élément de preuve » dans une procédure (article 15).

Un abus de pouvoir est un comportement illégal de la part de fonctionnaires de l'État. Il ne constitue pas nécessairement un crime mais représente néanmoins une violation des droits de l'homme (Déclaration sur les victimes, article 18). De nombreux textes de DIDH de portée mondiale et régionale prévoient les droits des victimes de tels abus en termes de réparation, d'enquête prompte et impartiale, d'indemnisation, etc. Les responsables de l'application des lois sont tenus de :

- procéder à une enquête minutieuse pour déterminer si l'abus de pouvoir présumé constitue aussi une infraction au regard du droit pénal ;
- protéger les victimes d'abus de pouvoir contre tout nouveau préjudice ;
- prévenir la commission de tout abus de pouvoir par des responsables de l'application des lois, et enquêter et prendre des mesures correctives le cas échéant.

Enfants

Les responsables de l'application des lois ont des obligations particulières à l'égard des enfants, à savoir le devoir de les protéger et de les aider lorsqu'ils ont besoin de protection et d'assistance. Chaque fois qu'ils ont affaire à des enfants dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent accorder la plus grande attention à leurs besoins, à leurs droits et à leur vulnérabilité spécifiques.

En matière de protection des enfants, le texte essentiel est la Convention relative aux droits de l'enfant. Outre qu'elle affirme que les enfants ont les mêmes libertés et droits

fondamentaux que les adultes, elle prévoit qu'ils doivent bénéficier d'une protection supplémentaire contre les mauvais traitements, l'abandon ou la négligence et l'exploitation (CDE, articles 19, 32-36).

Les responsables de l'application des lois jouent un rôle crucial de protection des enfants en prévenant leur exploitation et en enquêtant de manière approfondie sur les cas d'exploitation.

Aux termes de la CDE, lorsque **des enfants sont privés de liberté** – situation qui les rend encore plus vulnérables aux mauvais traitements, à l'exploitation ou à l'exercice d'influences néfastes par des adultes – les autorités sont tenues de les séparer des adultes (CDE, article 37) et d'appliquer d'autres mesures de protection.

Les responsables de l'application des lois peuvent être en relation avec des enfants dans différents contextes.

Des enfants peuvent être témoins ou victimes d'actes criminels, ou être des suspects, et les responsables de l'application des lois sont parfois amenés à faire usage de la force contre des enfants. Quelle que soit la situation, ils doivent faire preuve d'une attention et d'une sensibilité particulières lorsqu'ils ont affaire à des enfants, et éviter ainsi que l'action des services de répression ne les traumatise et ne leur cause un préjudice durable.

Femmes

Si les femmes ne doivent pas être considérées comme intrinsèquement vulnérables, elles sont trop souvent en butte à la discrimination, au non-respect de leurs droits et à la violence. **Les responsables de l'application des lois sont tenus de protéger et d'aider les femmes qui ont besoin de protection et d'assistance** et, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent tenir compte des besoins et des formes de vulnérabilité spécifiques des femmes. Il leur incombe également de prévenir la commission de crimes contre elles. C'est le cas, en particulier, de la violence envers

les femmes, qui est définie comme étant « la violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche spécialement la femme » et englobe « les actes qui infligent des tourments ou des souffrances d'ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte ou autres privations de liberté » (Comité CEDEF, Recommandation générale n° 19.6). Cette définition englobe la violence sexuelle et la prostitution forcée, mais enquêter sur ces crimes est souvent une tâche ardue et délicate. Les responsables de l'application des lois doivent recevoir une formation qui leur permette de détecter les cas et de traiter les victimes de ces crimes avec l'empathie et la sensibilité appropriées.

L'arrestation et la fouille corporelle de femmes doivent être effectuées uniquement par des fonctionnaires de sexe féminin. Les femmes doivent être interrogées et détenues par du personnel féminin ou sous la supervision de personnel féminin.

Lorsque **des femmes sont privées de liberté**, les responsables de l'application des lois doivent les protéger contre la discrimination et la violence.

Les organismes chargés de l'application des lois sont tenus de veiller à ce que les femmes ne soient pas soumises à un traitement dégradant dans l'administration de la justice, de réagir sans délai aux cas de violence et de mener une enquête approfondie sur ces cas.

Afin de pouvoir tenir dûment compte de la situation et des besoins spécifiques des femmes, **les organismes d'application des lois doivent disposer d'un nombre suffisant de fonctionnaires femmes dans leurs effectifs, pour :**

- effectuer les fouilles ;
- veiller à la sûreté et à la sécurité des détenues dans les lieux de détention ;
- enquêter sur les cas de violence domestique et de violence sexuelle ;
- assurer la représentativité de l'organisme dans son ensemble.

Il est donc indispensable que les procédures de recrutement ne soient pas discriminatoires et soient conçues de façon à ce qu'un nombre suffisant de fonctionnaires femmes soient engagées par les organismes d'application des lois.

Migrants

Le fait que des gens doivent quitter leur lieu de résidence pour diverses raisons est un phénomène international croissant qui a des conséquences graves, tant en termes humanitaires qu'en termes de droits de l'homme. Quelles que soient les raisons pour lesquelles ils partent de chez eux, les déplacés internes, les réfugiés et les migrants se retrouvent souvent dans une situation très précaire et vulnérable. Il peut leur être difficile d'avoir accès aux moyens de survie les plus élémentaires, et il arrive qu'ils soient en butte à l'hostilité, à la discrimination et à l'exploitation dans leur nouvel environnement.

Il est du devoir des responsables de l'application des lois de protéger et d'aider les migrants et de les traiter avec un respect total de leurs droits et de leur statut.

Les **réfugiés** sont des personnes qui se retrouvent hors du pays dont elles ont la nationalité ou dans lequel elles ont leur résidence habituelle, ayant fui ce pays par crainte d'être persécutées. Les réfugiés ont droit à la même protection de leurs droits et libertés que toute autre personne. En particulier, ils ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination et doivent jouir des mêmes garanties judiciaires que quiconque. Ils ont en outre droit à des documents d'identité.

Le phénomène du **déplacement de personnes** à l'intérieur de leur pays de résidence habituel par suite de situations de violence, de conflit armé, de violations massives des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles s'est considérablement accru au cours de ces dernières décennies.

Convention relative au statut des réfugiés, article 33.1

Défense d'expulsion et de refoulement

« *Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.* »

Les principes suivants concernent particulièrement les responsables de l'application des lois :

- **un déplacement ne peut s'effectuer que conformément à la loi ;**
- **les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes) doivent être protégées contre la criminalité et les violations des droits de l'homme ;**
- **l'arrestation et la détention arbitraires sont interdites ;**
- **le retour et la réinstallation doivent être facilités, et les déplacés internes doivent recevoir de l'aide pour récupérer leurs biens.**

Les **migrants**, c'est-à-dire les personnes qui ont décidé de tenter de gagner leur vie dans un pays autre que le leur, se trouvent souvent dans des situations d'extrême vulnérabilité, notamment à l'exploitation. Ce problème est particulièrement grave dans le cas des victimes de la traite d'êtres humains, qui peuvent même être soumises à la prostitution forcée.

Les responsables de l'application des lois sont tenus de protéger les travailleurs migrants contre la violence, les dommages corporels et les menaces, et de veiller à ce qu'ils jouissent des garanties judiciaires fondamentales. L'arrestation et la détention des travailleurs migrants sont régies par des règles spécifiques. L'expulsion collective de ces travailleurs est interdite, et ils ne peuvent être expulsés à titre individuel qu'en application d'une décision prise par l'autorité compétente conformément à la loi.

Le **principe de non-refoulement** protège les migrants s'ils risquent des violations de leurs droits fondamentaux et, en particulier, s'ils sont exposés à des risques de persécution, de torture et d'autres formes de mauvais traitements, ainsi que de privation arbitraire de la vie. Les migrants ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine ni dans aucun autre pays où existent de tels risques (ou le risque d'être ensuite refoulés vers un tel pays).

Les responsables de l'application des lois doivent connaître, respecter et protéger les droits des personnes migrantes. Ils sont notamment tenus de se conformer aux obligations suivantes :

- **tenir compte de la vulnérabilité particulière des personnes migrantes**, et les protéger contre la criminalité et la violence xénophobe ;
- **tenir dûment compte de leur manque de connaissance du droit et de la langue ;**
- **les traiter sans discrimination ;**
- **les traiter en victimes et non en criminels**, en particulier lorsqu'ils ont été victimes de la traite d'êtres humains ;
- **veiller au respect de leurs droits et à l'équité de la procédure** en cas d'arrestation et de détention.



L'APPLICATION DES LOIS – PRINCIPAUX POUVOIRS

Recours à la force et utilisation des armes à feu

Pour être en mesure de s'acquitter de leurs fonctions, **les responsables de l'application des lois sont autorisés, notamment, à faire usage de la force et d'armes à feu.**

L'usage que les responsables de l'application des lois font de la force et des armes à feu a un effet immédiat sur la relation entre l'organisme dont ils dépendent et l'ensemble de la société, en particulier lorsque l'usage de la force est arbitraire, excessif ou illicite pour d'autres raisons.

Il est extrêmement important que les responsables de l'application des lois agissent en totale conformité avec le cadre juridique régissant l'usage de la force et des armes à feu, et qu'ils respectent à cet égard les normes les plus élevées possibles en matière de discipline et de professionnalisme.

LES TROIS POUVOIRS

Recours à la force et utilisation des armes à feu

Arrestation et détention

Fouille/perquisition et saisie

L'usage de la force risque de porter atteinte à des droits fondamentaux de la personne, c'est-à-dire le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité (DUDH, article 7 ; PIDCP, articles 6.1 et 9.1). Il doit être de la plus haute priorité de protéger ces droits – et ce également dans l'exercice des fonctions d'application des lois. Toute action de maintien de l'ordre portant atteinte à ces droits doit donc obéir à un rigoureux souci d'équilibre et respecter les principes qui devraient régir l'exercice de tout pouvoir d'application des lois, à savoir les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité.

Dans les cas où les responsables de l'application des lois sont autorisés à faire usage de la force et d'armes à feu, **c'est le cadre juridique national qui doit déterminer les objectifs et circonstances – légitimes –** permettant l'exercice de ce pouvoir.

Les responsables de l'application des lois doivent dès lors **ne faire usage de la force et d'armes à feu que dans la mesure où cela s'avère nécessaire** pour réaliser

leur objectif. Ils ne doivent pas avoir recours à la force si leur objectif peut être atteint sans cela et, lorsque ce n'est pas possible, ils n'useront que du minimum de force requis et s'efforceront de causer le moins possible de dommages et d'atteintes à l'intégrité physique.

Lorsqu'il faut recourir à la force pour atteindre un objectif légitime, **les conséquences ne doivent néanmoins pas dépasser, par leur importance, la valeur de l'objectif à atteindre, ce qui rendrait l'usage de la force disproportionné.** En d'autres termes, les responsables de l'application des lois ne doivent pas tenter d'atteindre leur objectif indépendamment de toute autre considération. Ils devront même envisager de se retirer – donc de ne pas continuer à poursuivre un objectif légitime – s'il apparaît que l'usage de la force aurait des conséquences trop graves par rapport à la raison même d'utiliser la force. Il faut en particulier accorder la plus grande attention à la protection des tiers.

Lorsque les représentants de la loi sont amenés à recourir à la force, ils doivent être tenus pleinement responsables de leurs actions. Il faut donc mettre en place un système de rapports, en particulier pour les cas où l'usage de la force a causé un ou plusieurs décès ou blessures ou lorsqu'une arme à feu a été utilisée (Principes de base, principes 22 et 23). Tout usage de la force et d'armes à feu arbitraire, superflu ou illicite à d'autres égards doit faire l'objet d'une enquête approfondie. La responsabilité de cet usage de la force incombe non seulement au représentant de la loi concerné mais aussi aux supérieurs hiérarchiques qui ont donné des ordres illicites ou n'ont pas pris de mesures alors qu'ils savaient, ou étaient censés savoir, qu'un de leurs subordonnés ferait un usage illégitime de la force (Principes de base, principe 24). L'obéissance à des ordres illicites ne constitue pas une excuse si les responsables de l'application des lois avaient une possibilité raisonnable de refuser de les exécuter (Principes de base, principe 26).

Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, principe 9

« Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourent intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines. »

Les organismes d'application des lois doivent créer un **cadre opérationnel** qui permette aux représentants de la loi d'agir conformément aux principes évoqués plus haut. Les mesures à prendre peuvent comprendre des procédures opérationnelles visant clairement au règlement pacifique des conflits, une formation adéquate en la matière, la fourniture de vêtements protecteurs et d'équipements défensifs afin qu'il soit moins nécessaire de recourir à la force, ainsi que la mise au point et l'évaluation minutieuse d'armes et d'équipements moins meurtriers.

Des dispositions spéciales s'appliquent à l'utilisation d'armes à feu, celles-ci étant, après tout, conçues spécifiquement pour tuer. Ces dispositions portent sur les points suivants :

- **Une arme à feu pouvant être meurtrière, son utilisation n'est acceptable – dans une application logique du principe de proportionnalité – qu'à des fins de protection contre un risque précis de mort ou de blessure grave** (Principes de base, principe 9). La législation nationale et les procédures appliquées par l'organisme d'application des lois doivent établir que les armes à feu ne pourront être utilisées qu'en dernier recours et en pareille situation.
- **Les responsables de l'application des lois doivent se faire connaître en tant que tels et donner un avertissement avant de recourir à l'emploi d'armes à feu** (Principes de base, principe 10), à moins qu'une telle façon de procéder ne présente trop de risques ou soit inappropriée ou inutile. Un délai suffisant doit être laissé au destinataire de l'avertissement pour qu'il y réagisse.
- Un règlement concernant le contrôle des armes et des munitions, ainsi que des règles claires régissant l'usage d'armes à feu devraient garantir que tout recours à une arme à feu par un représentant de la loi **engage pleinement la responsabilité** de celui-ci.
- **L'éducation et la formation des responsables de l'application des lois en matière d'utilisation d'armes à feu doivent répondre aux normes les plus élevées,**

et permettre ainsi aux représentants de la loi d'agir de façon appropriée même dans les situations les plus stressantes et dangereuses.

- **La responsabilité d'un usage licite et approprié des armes à feu incombe également aux supérieurs hiérarchiques**, qui doivent prendre toutes les précautions possibles pour que les armes à feu soient utilisées conformément au cadre juridique et dans le plus grand respect du droit à la vie. Ceci concerne le contrôle opérationnel immédiat de situations complexes ainsi que la formulation de procédures et d'instructions d'entraînement appropriées.

Il n'existe pas de réponse simple aux situations difficiles auxquelles doivent faire face les représentants de la loi dans l'exercice de leurs fonctions habituelles et l'application de leurs procédures opérationnelles. **L'instruction et la formation devraient donc, dans la mesure du possible, tenir compte de toute la complexité des défis que comportent les fonctions d'application des lois.** Fournir des modèles préétablis d'usage de la force, sans donner d'explications et dans le but de créer des réponses automatiques à des situations prédéfinies, ferait obstacle à l'évaluation attentive de chaque situation à laquelle doivent procéder les responsables de l'application des lois, qui doivent tenir compte de toutes les options possibles (dont la négociation, la désescalade et le retrait) et prendre les précautions nécessaires (par exemple à l'égard des tiers).

Lors des rassemblements publics, l'usage de la force doit suivre les mêmes principes que dans toutes les autres situations. Il faut en priorité éviter la violence et utiliser la négociation, la persuasion et la désescalade avant de recourir à la force. Lorsqu'un rassemblement qui n'est pas conforme à certaines dispositions de la législation nationale demeure totalement pacifique, il faut éviter l'usage de la force, sans préjudice, toutefois, de poursuites ultérieures contre les organisateurs et les participants pour avoir pris part à un rassemblement illégal. En outre, des incidents

isolés ne devraient pas entraîner la décision de disperser un rassemblement par ailleurs pacifique et licite. En pareil cas, l'organisme d'application des lois doit s'efforcer de neutraliser les individus violents et continuer à faciliter le reste du rassemblement. **Il faut munir les responsables de l'application des lois d'un équipement de protection afin de rendre moins nécessaire le recours à la force.** Lorsque l'utilisation de la force devient inévitable, des armes appropriées, moins meurtrières, devraient permettre une intervention graduelle et proportionnée qui réduise au minimum les dommages et protège les tiers.

Une arme à feu n'est pas un outil approprié pour disperser une foule, et les responsables de l'application des lois ne doivent en aucune circonstance tirer sans discrimination dans une foule.

L'emploi de la force dans les établissements pénitentiaires doit également être conforme aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Là aussi, l'utilisation d'armes à feu est limitée aux situations menaçant la vie qui sont visées dans le principe de base 9 (voir aussi le principe 16). Il est même conseillé aux fonctionnaires des établissements pénitentiaires de ne pas porter d'armes à feu et de limiter l'emploi de ces armes à des circonstances exceptionnelles. Les instruments de contrainte ne peuvent être utilisés que dans un but de sécurité et jamais à titre de sanction (principe 17, à lire parallèlement aux règles 33, 34 et 54 de l'Ensemble de règles).

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, article 33

« Les instruments de contrainte tels que menottes, chaînes, fers et camisoles de force ne doivent jamais être appliqués en tant que sanctions. »

Arrestation et détention

Le droit de chacun à la liberté et à la sécurité de sa personne est consacré par de nombreux instruments universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme.

C'est l'un des droits humains fondamentaux les plus anciens. Si des États restreignent ce droit, des procédures strictes doivent être suivies et les garanties judiciaires fondamentales doivent être maintenues. De plus, toute restriction de ce type doit être soumise à contrôle judiciaire. À cet égard, il est important garder à l'esprit que la privation de liberté

porte atteinte aux droits d'un individu au-delà de sa liberté personnelle et de sa liberté de mouvement. Le pouvoir d'arrêter et de détenir une personne doit donc être soigneusement règlementé et s'exercer de façon absolument conforme aux dispositions juridiques et normes internationales applicables.

Le pouvoir d'arrestation est généralement un pouvoir discrétionnaire, en vertu duquel les responsables de l'application des lois peuvent arrêter une personne dans certaines circonstances. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que le droit fait obligation à un représentant de la loi de procéder à une arrestation. Le pouvoir discrétionnaire conféré aux représentants de la loi doit être exercé conformément aux principes généraux régissant toutes leurs actions : légalité, nécessité, proportionnalité et responsabilité.

La législation nationale prévoit généralement les motifs d'arrestation suivants : inculpation, exécution d'une décision judiciaire ou d'autres obligations légales, et défèrement d'une personne aux autorités judiciaires compétentes si elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction. Des motifs supplémentaires peuvent être prévus (par exemple protection d'une personne contre le danger qu'elle représente pour elle-même, ou expulsion). Cependant, ces dispositions doivent être justifiées par des préoccupations légitimes en matière d'ordre public ou de sécurité, et ne peuvent pas être discriminatoires. L'arrestation doit respecter les procédures établies par la loi, par exemple s'il est obligatoire d'avoir un mandat d'arrêt avant de pouvoir procéder à une arrestation.

Lorsqu'un responsable de l'application des lois a déterminé qu'il y aurait des motifs d'arrestation, la nécessité effective de procéder à l'arrestation doit encore être évaluée. **La préférence doit toujours être accordée à des moyens moins contraignants de réaliser l'objectif d'application des lois**. Le fait de réunir rapidement des éléments de preuve peut empêcher un suspect de tenter de détruire

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 9.1

« [...] Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs, et conformément à la procédure prévus par la loi. »

des preuves, et la confiscation d'un passeport peut empêcher une personne de quitter le pays. **La manière de procéder à une arrestation ainsi que le moment et le lieu de l'arrestation sont en outre régis par le principe de nécessité** : il s'agit, par exemple, de limiter l'atteinte à la réputation de la personne qui doit être arrêtée en ne procédant pas à l'arrestation sur son lieu de travail ou au vu et au su de tous – pour autant, bien sûr, qu'il existe d'autres possibilités adéquates.

L'arrestation doit être proportionnée à l'objectif, c'est-à-dire à la raison de l'arrestation. Cette proportionnalité est souvent déjà garantie par des dispositions de la législation nationale qui n'autorisent l'arrestation que pour des infractions d'une certaine gravité.

Un contrôle judiciaire est nécessaire pour garantir que les représentants de la loi seront tenus responsables de toute arrestation qu'ils effectueront. Les responsables de l'application des lois sont tenus de traduire dans le plus court délai la personne arrêtée devant une autorité judiciaire afin que celle-ci se prononce sur la légalité de l'arrestation (*habeas corpus*). Le délai autorisé est généralement fixé par la législation nationale (souvent entre 24 et 48 heures), mais, en tout état de cause, ne devrait jamais dépasser quelques jours (Observation générale n° 8 relative à l'article 9 du PIDCP).

Un respect absolu de ces principes empêche les arrestations arbitraires. **L'interdiction de l'arrestation arbitraire** (PIDCP, article 9.1) doit être interprétée de façon large à la lumière des circonstances de l'espèce, notamment de facteurs tels que l'injustice, l'imprévisibilité, le caractère déraisonnable, l'inconséquence, la disproportion ou la discrimination. C'est pour cette raison qu'il est déclaré dans le principe 2 de l'Ensemble de principes : « *Les mesures d'arrestation, de détention ou d'emprisonnement ne sont appliquées qu'en stricte conformité avec les dispositions de la loi et par les autorités compétentes ou les personnes habilitées à cet effet* ».

Ainsi, il faut que les fonctionnaires ayant le pouvoir d'arrêter une personne aient également les compétences professionnelles nécessaires pour effectuer une évaluation objective et adéquate de la situation qui leur permette de faire le bon choix.

Lorsqu'ils procèdent à une arrestation, **les responsables de l'application des lois doivent respecter les droits fondamentaux de la personne arrêtée**. Ainsi, ils doivent notamment l'informer des raisons de son arrestation ainsi que de ses droits en tant que personne arrêtée, la traduire devant l'autorité judiciaire, veiller à ce qu'elle ait accès à un avocat, la traiter avec humanité, informer sa famille, etc.

Lorsque les responsables de l'application des lois se heurtent à une résistance de la part de personne qu'ils tentent d'arrêter, ils doivent décider s'il faut ou non **faire usage de la force, voire d'armes à feu**. L'utilisation d'armes à feu, en particulier, exige une évaluation rigoureuse de la situation et ne se justifie que si la personne à arrêter représente un danger pour la vie d'autres personnes (y compris celle des représentants de la loi concernés ; voir les Principes de base, principe 9). Lorsque le risque de dommages et de blessures que présente le recours à la force dépasse l'intérêt légitime de l'arrestation, les responsables de l'application des lois doivent renoncer à celle-ci.

Ce type de situation se produit souvent sans qu'on s'y attende, et une **formation régulière et approfondie** des responsables de l'application des lois, s'appuyant sur des scénarios réalistes, est indispensable pour leur donner les moyens de prendre instantanément, de façon quasi instinctive, des décisions conformes aux règles précisées plus haut.

Lorsqu'il s'agit d'une **arrestation planifiée**, une préparation soignée s'impose, basée sur des renseignements fiables (concernant le lieu, les risques possibles pour d'autres personnes, etc.), et toutes les précautions possibles doivent

être prises pour protéger les tiers, les représentants de la loi eux-mêmes et – ce qui n'est pas de moindre importance – la personne à arrêter.

Toute personne arrêtée doit être interrogée avec un respect total, en particulier, de la présomption d'innocence, du droit à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable, et de l'interdiction de la torture ou d'autres formes de mauvais traitements.

Une garantie à cet effet consiste à dûment consigner tous les détails pertinents de l'interrogatoire (durée, intervalles, identité de toutes les personnes présentes).

Les personnes privées de liberté sont dans une situation d'extrême vulnérabilité. Il est donc particulièrement important de sauvegarder les droits fondamentaux de toute personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. En dernière analyse, le respect de ces droits est également indispensable à des fins de réinsertion ultérieure.

Les personnes qui sont privées de liberté peuvent être détenues dans diverses structures, telles que postes de police, prisons ordinaires ou maisons d'arrêt. Les postes de police sont généralement utilisés pour de courtes périodes de détention et ne sont pas conçus pour héberger un grand nombre de détenus pendant plus longtemps. Si cela se produit néanmoins, on constate généralement une détérioration rapide des conditions de détention, avec surpopulation, mauvaise hygiène et manque d'eau, de nourriture et de soins de santé adéquats. Il est possible d'éviter ces problèmes en prenant des décisions rapides de mise en liberté sous caution ou de transfèrement à une maison d'arrêt.

Il existe différents types d'autorités détentrices dans le monde, bien que celles qui sont responsables d'un centre de détention soient généralement une administration spéciale – l'administration pénitentiaire – ou la police.

Cependant, les normes internationales régissant la privation de liberté sont applicables quelle que soit l'autorité détentrice.

L'État est responsable du bien-être de toutes les personnes détenues sous sa garde. Il est notamment responsable de la localisation de ces personnes. Il lui incombe par conséquent de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les disparitions forcées (CIDF, article 17).

La détention provisoire (en attente de jugement) doit rester une mesure exceptionnelle, prise uniquement s'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne détenue a commis l'infraction (légalité). Elle ne doit intervenir que s'il n'existe pas d'autres mesures possibles (telles qu'une mise en liberté sous caution) et ne doit pas durer plus qu'il n'est strictement nécessaire (par exemple jusqu'à ce que l'enquête soit close et que l'on n'ait plus à craindre de destruction de preuves). La détention avant jugement doit être proportionnée au type d'infraction, et la décision d'y recourir doit être soumise à contrôle judiciaire (responsabilité).

Le traitement humain des détenus comprend l'interdiction des châtiments corporels, ainsi que le maintien de conditions de détention adéquates qui ne soient pas assimilables à de la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant. De manière générale, les conditions de détention doivent, pour l'essentiel, être telles que la santé d'une personne détenue ne soit pas altérée par le seul fait de la privation de liberté.

Le régime de détention doit établir une distinction entre différents types de détenus : **les prévenus (détenus non condamnés et en attente de jugement) doivent être séparés des détenus condamnés et doivent être soumis à un régime différent** (PIDCP, article 10.2.a). En vertu de la présomption d'innocence, les prévenus ne doivent être soumis qu'aux restrictions nécessaires pour réaliser l'objectif

**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques,
article 10.1**

« Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. »

de la détention et sauvegarder la sécurité et le bon ordre du lieu de détention. Pour les prisonniers condamnés, le régime de détention doit être conforme au concept fondamental qui sous-tend la privation de liberté, c'est-à-dire protéger la société contre la criminalité. Ce but ne peut être atteint que si la période de privation de liberté est mise à profit pour faire en sorte que la personne condamnée ait à l'avenir un comportement respectueux de la loi (Ensemble de règles, règle 58). Ceci dépend, du moins en partie, du traitement plus ou moins équitable et humain réservé au détenu pendant sa période de privation de liberté.

La détention administrative est une détention à caractère non pénal fondée sur la conviction qu'une personne présente une menace pour la sécurité de l'État ou l'ordre public. Elle ne peut être prononcée que conformément à la loi (légalité), doit être fondée sur une évaluation de chaque situation individuelle et doit respecter totalement les garanties judiciaires fondamentales (Ensemble de principes, principes 14, 17, 18, 32). Seuls des lieux de détention officiellement reconnus doivent être utilisés.

Les mesures disciplinaires et les sanctions doivent obéir à des règles claires et préétablies. Les mesures et leur application dans chaque cas doivent être soumises à contrôle ; elles ne doivent pas être inhumaines ou dégradantes.

L'utilisation de la force dans les établissements pénitentiaires doit être limitée aux cas de légitime défense, de tentative d'évasion et de résistance à des ordres licites (Ensemble de principes, principe 30 ; Ensemble de règles, règles 27 à 33 et 54.1). Elle est alors soumise aux principes généraux régissant l'usage de la force (Principes de base, principe 15).

Les femmes privées de liberté ne doivent être soumises à aucun traitement discriminatoire ; elles doivent être séparées des détenus hommes (Ensemble de règles, règle 8) et

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, article 8. a)

« Les hommes et les femmes doivent être détenus dans la mesure du possible dans des établissements différents ; dans un établissement recevant à la fois des hommes et des femmes, l'ensemble des locaux destinés aux femmes doit être entièrement séparé. »

placées sous la surveillance de fonctionnaires de sexe féminin ; elles doivent être protégées contre la violence sexuelle.

La détention de mineurs ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et doit tenir compte des besoins et des formes de vulnérabilité spécifiques des jeunes. L'article 40 de la CDE et les Règles de Beijing mettent l'accent sur la nécessité de respecter les droits fondamentaux de toute personne privée de liberté, d'associer les parents ou les représentants légaux des mineurs à la procédure, de détenir les mineurs séparément des adultes et d'œuvrer à leur bien-être général.

Toute personne qui a subi une arrestation ou une détention illégale a **droit à réparation** (PIDCP, article 9.5).

Le CICR visite les personnes privées de liberté dans les situations de conflit armé et – en vertu de son droit d'initiative humanitaire – dans d'autres situations de violence. Ces visites ont un but purement humanitaire. Il s'agit de s'assurer que les détenus sont traités avec dignité et humanité et dans le respect des règles et normes internationales. Les visites sont effectuées selon un ensemble de conditions préalables et conformément aux modalités de travail spécifiques du CICR. Le CICR communique ensuite ses constatations aux autorités concernées dans le cadre d'un dialogue constructif et confidentiel, l'objectif visé étant l'amélioration des conditions de détention et du traitement réservé aux détenus.

Fouille/perquisition et saisie

La fouille (ou la perquisition) et la saisie sont deux pouvoirs importants que détiennent les responsables de l'application des lois. Au sens large,

- **la fouille ou la perquisition** s'entend de l'acte consistant à rechercher délibérément une personne, un objet ou une information à des fins légitimes d'application des lois ;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 17

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. »

- **la saisie** s'entend de l'acte consistant à prendre possession d'un objet à des fins légitimes d'application des lois.

Ces deux pouvoirs englobent des activités très diverses, notamment dans le domaine des enquêtes pénales. Par rapport à d'autres pouvoirs tels que l'usage de la force et des armes à feu ou l'arrestation et la détention, les responsables de l'application des lois peuvent considérer la fouille/perquisition et la saisie comme étant d'une importance minimale en termes de droits de l'homme et en tant qu'activité de routine. Cependant, l'impact d'une fouille ou d'une saisie sur la situation personnelle de la personne concernée ne doit en aucun cas être sous-estimé, et il est donc indispensable que ces activités respectent les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité.

Chaque personne a droit à une sphère protégée, sans ingérence extérieure ni crainte de conséquences néfastes. L'immixtion de l'État ou de ses agents dans cette sphère doit donc être **réglementée par le droit**, et les responsables de l'application des lois ne peuvent procéder à une fouille ou perquisition que pour des motifs et selon une procédure établis par la loi.

Il peut être nécessaire de procéder à une fouille ou perquisition, par exemple, pour mettre la main sur un suspect, pour recueillir des preuves, pour assurer la sûreté et la sécurité (en particulier dans un contexte d'arrestation et de détention), pour mettre fin à une situation illégale (par exemple possession illicite de marchandises prohibées) ou pour exécuter une décision de justice dans une procédure civile ou autre.

Les fouilles ou perquisitions ne doivent pas être plus intrusives que ne l'exige la réalisation de leur objectif et ne doivent pas être d'une portée disproportionnée. Dans certains cas, la loi prévoit la mise en balance des intérêts et des droits, et autorise certaines formes de fouille – telles que

les écoutes téléphoniques – uniquement pour les crimes les plus graves.

Toute fouille ou perquisition doit être effectuée conformément aux procédures établies par la loi, notamment dans un strict respect des aspects pertinents du principe de responsabilité. Cela peut signifier, par exemple, qu'un mandat doit être délivré par l'autorité compétente, que la personne concernée doit être informée des raisons de la fouille, que des témoins doivent être présents ou qu'il faille consigner dans un procès-verbal les résultats de la recherche. Une fouille doit être motivée par des faits objectifs et vérifiables et ne pas se fonder uniquement sur « l'intuition » personnelle d'un représentant de la loi. Les responsables de l'application des lois sont tenus responsables des fouilles superflues ou des dommages causés sans nécessité, et ils doivent veiller à ce que toute information obtenue au cours d'une fouille demeure confidentielle.

Les fouilles corporelles peuvent être de types très divers : fouilles sommaires par palpation, fouilles à nu, examen des cavités corporelles, prise d'empreintes digitales et d'échantillons de sang ou d'ADN. Toutes portent atteinte – bien qu'à des degrés différents – à la dignité et à la sphère privée de la personne concernée, et aucune ne devrait être effectuée à la légère.

Les fouilles corporelles doivent être effectuées professionnellement, par une personne du même sexe et de la manière la moins intrusive possible, afin que leur caractère intrinsèquement humiliant soit limité autant que faire se peut.

Une supervision adéquate – en fonction du type de fouille – par un supérieur ou une autorité judiciaire doit être assurée.

Les fouilles de locaux (ou perquisitions) sont, elles aussi, souvent considérées comme intrusives et gênantes car elles donnent une vision précise de la façon de vivre ou

de travailler des personnes concernées. Dans la plupart des pays, un mandat de perquisition doit être délivré par une autorité judiciaire, les perquisitions sans mandat étant généralement réservées à des circonstances exceptionnelles. D'autres règles de procédure doivent être respectées, comme la présence de témoins et l'établissement d'un procès-verbal de la perquisition, et les responsables de l'application des lois doivent éviter de mettre inutilement du désordre et de causer des dégradations ou destructions injustifiées au cours de la fouille.

Dans un contexte de plus en plus technique et mondialisé, les organismes d'application des lois ont tendance à faire un usage croissant de toutes sortes de **méthodes de surveillance** telles que la photographie, la vidéosurveillance et l'interception de lettres et de communications téléphoniques et internet. Les moyens techniques permettant de faire intrusion dans la sphère intime d'une personne sans se faire remarquer deviennent à la fois de plus en plus efficaces et faciles à utiliser. Il est donc plus nécessaire que jamais de prévoir des garanties juridiques visant à ce que les méthodes de surveillance ne soient décidées qu'au cas par cas, dans le strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité. La législation nationale et les procédures opérationnelles d'un organisme d'application des lois doivent être formulées de façon à prévenir la surveillance aléatoire et les violations de la présomption d'innocence.

Lors de leurs perquisitions, **les responsables de l'application des lois doivent respecter la sphère de la communication confidentielle (secret professionnel)**. L'exemple le plus évident est celui des communications entre un avocat et son client. Le droit à une défense efficace vise à ce qu'une personne accusée puisse communiquer librement et franchement avec son avocat sans devoir craindre que la teneur de la communication ne soit utilisée contre elle. Cette communication doit donc se dérouler dans un environnement confidentiel et protégé, qui ne soit pas

soumis à la surveillance ou au contrôle d'un organisme d'application des lois. Dans de nombreuses législations nationales, une protection similaire est accordée aux membres d'autres professions, par exemple au personnel médical, au personnel religieux et aux journalistes.

Le fait qu'une personne soit privée de sa liberté ne confère pas de droits accrus en matière de fouilles.

Si les autorités se préoccupent avec raison de la sécurité et de la sûreté dans les lieux de détention, les fouilles sont soumises aux mêmes règles et aux mêmes principes que dans le monde extérieur, à savoir les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité.

La **saisie d'un objet** peut porter atteinte à plusieurs droits de l'homme, par exemple les droits à la propriété, à la vie privée et à l'exercice d'une profession. Il en découle que les responsables de l'application des lois ne peuvent saisir un objet que pour les motifs et conformément aux procédures prévus par la loi (principe de légalité). Lorsque l'objectif de la saisie a été réalisé, par exemple que l'objet saisi a été soumis à une recherche d'empreintes digitales sans fournir aucun élément de preuve, cet objet doit être restitué (principe de nécessité). La saisie ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'objectif visé – ce qui serait le cas, par exemple, si l'on saisisait au hasard une énorme quantité de documents indispensables au travail d'une entreprise (principe de proportionnalité). Il faut en outre veiller à respecter les procédures établies (telles que l'obtention d'un mandat de l'autorité judiciaire, l'établissement d'un procès-verbal de saisie) et à prendre dûment soin des objets saisis (principe de responsabilité).



COMMANDEMENT, CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉ

Commandement et gestion

La structure des organismes chargés de l'application des lois varie considérablement d'un pays à l'autre ; certaines administrations peuvent opter pour une structure plutôt hiérarchique et centralisée, tandis que d'autres peuvent préférer une structure plus décentralisée accordant un plus grand pouvoir décisionnel aux niveaux intermédiaire et inférieur de la hiérarchie. Quel que soit le choix de la structure, deux caractéristiques sont communes à tous les organismes d'application des lois : la première est une certaine hiérarchie, avec une chaîne de commandement descendante ; la seconde, la possibilité pour les responsables de l'application des lois, au niveau individuel, d'exercer leur pouvoir d'appréciation dans leur travail quotidien. La direction d'un organisme d'application des lois doit donc combiner judicieusement une structure hiérarchique centralisée pour l'établissement des politiques et des normes opérationnelles et un nombre suffisant de responsabilités et de compétences décentralisées. En ce qui concerne ces dernières, toutefois, il incombe à la direction de faire en sorte que chaque mesure d'application des lois prise au niveau local respecte strictement l'état de droit et les droits de l'homme.

Les organismes d'application des lois doivent être acceptés par la population et pouvoir véritablement s'appuyer sur son soutien.

La volonté de la population de coopérer avec l'organisme d'application des lois dépendra largement de la mesure dans laquelle cet organisme est considéré comme légitime, professionnel, respectueux du droit et capable de répondre aux besoins locaux. C'est pour cette raison que, de plus en plus souvent, l'administration de la police est décentralisée et utilise des étiquettes telles que « police de proximité », « autogestion » ou « responsabilité de résultat ». La représentativité de l'organisme – en termes d'effectifs masculin et féminin, de religion, d'appartenance ethnique, d'origine géographique, etc. – s'est avérée être elle aussi un facteur propice à une meilleure acceptation par la population,

car elle réduit le risque que les activités d'application des lois ne soient considérées comme partiales ou discriminatoires.

Si elle veut asseoir la légitimité de l'organisme d'application des lois, la direction de cet organisme doit sans cesse réaffirmer la primauté du droit. Ainsi :

- **les dirigeants doivent constamment rappeler que seule une police respectueuse des lois est une bonne police**, et empêcher que ne s'instaure dans l'institution une culture ou une attitude du type « la fin justifie les moyens » ;
- ceci doit être renforcé par des mesures complémentaires améliorant **la transparence et la redevabilité de toutes les activités menées dans le domaine de l'application des lois, ainsi que par la définition de normes déontologiques de professionnalisme, d'intégrité et de respect des dispositions pertinentes de la législation nationale et du droit international** ;
- la **corruption** est un des risques qui menacent le plus la légitimité et l'efficacité des organismes chargés de l'application des lois, et il incombe à chaque responsable de l'application des lois de jouer un rôle actif dans la lutte contre ce risque.

Les ordres et les procédures contribuent dans une mesure importante au respect de la loi et des droits de l'homme. Si l'on veut parvenir à l'efficacité et à la responsabilité voulues à tous les niveaux, il faut établir et définir clairement la chaîne de commandement, les responsabilités, les compétences décisionnelles et les limites du pouvoir d'appréciation.

Supervision et contrôle sont indispensables si l'on veut

La direction des organismes doit réaffirmer les principes déterminants de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité, et prévoir les moyens et les mesures nécessaires pour que ces principes soient respectés.

s'assurer du respect des ordres et des procédures et prendre des mesures lorsque ce n'est pas le cas.

L'application des lois étant une fonction accomplie par des êtres humains, sa qualité dépend au plus haut point de la compétence et des aptitudes de ces êtres humains.

Les critères de recrutement ne doivent pas se limiter aux seules aptitudes physiques mais inclure le niveau d'éducation, un casier judiciaire vierge, l'intégrité personnelle et une attitude respectueuse des lois.

Si un recrutement effectué selon ces critères représente initialement un coût plus élevé, il faut garder à l'esprit qu'à long terme il est d'un meilleur rapport coût-efficacité que le recrutement massif de personnel peu qualifié. Il en va de même des efforts visant à attirer les bonnes recrues dans les services d'application des lois, qui consistent notamment à offrir des conditions de travail et des niveaux de rémunération appropriés. En même temps, s'il s'avère difficile de recruter suffisamment de candidats adéquats, la durée et le contenu de l'éducation et des cours de formation devront être adaptés au profil des recrues potentielles.

Il faut aussi que l'éducation et la formation soient sans cesse adaptées à la dynamique de l'environnement dans lequel opèrent les services d'application des lois, où les problèmes évoluent constamment, et qu'elles soient dispensées pendant toute la carrière des responsables de l'application des lois et non pas seulement à leur entrée en fonction.

Dans sa **gestion des ressources humaines**, la direction de l'organisme d'application des lois doit se rappeler qu'un strict respect des droits et de la dignité des fonctionnaires de cet organisme est une condition *sine qua non* pour que ceux-ci respectent les droits de l'homme des personnes qu'ils doivent servir et protéger. Il s'agit notamment d'assurer à ce personnel une rémunération suffisante, un traitement respectueux de sa dignité, des conditions de travail humaines et une couverture de sécurité sociale appropriée. En outre, les promotions ne doivent pas être fondées sur l'ancienneté mais sur le mérite, ce qui ne peut que constituer une incitation à fournir de bons services et à respecter la loi.

La supervision et le contrôle sont des responsabilités essentielles de la haute direction, qui est tenue de veiller à ce que le pays honore ses obligations au regard du droit international, et en particulier de faire en sorte que les responsables de l'application des lois s'abstiennent de toute pratique contraire aux droits de l'homme. Les autorités doivent réexaminer constamment les procédures en vigueur dans le domaine de l'application des lois, et notamment leur conformité avec le droit international des droits de l'homme, et faire respecter ces procédures.

Tous les niveaux de la chaîne de commandement doivent être tenus légalement responsables du respect de la loi.

Des pratiques policières se situant dans une « zone grise », c'est-à-dire contournant la loi, ne sauraient être tolérées. La supervision et le contrôle permettent de détecter ce type de pratiques et de prendre des mesures correctives. Toute complaisance engagera la responsabilité personnelle non seulement de l'auteur de l'acte mais aussi du supérieur hiérarchique. Il faut par conséquent des ordres clairs et des procédures opérationnelles standard qui assurent une base solide aux activités d'application des lois (sans pour autant devenir un véritable carcan). En même temps, des mécanismes de compte rendu adéquats doivent permettre d'évaluer chaque action pour établir si elle est conforme à la loi et aux procédures. Enfin, il est indispensable d'établir un climat de confiance et une culture de la transparence pour que les responsables de l'application des lois n'hésitent pas à signaler les violations du droit ou des procédures.

Les responsables de l'application des lois doivent par ailleurs avoir à rendre des comptes, au niveau interne, en matière de respect des règlements et procédures de l'organisme ainsi que de respect de la hiérarchie.

Tout manquement doit donner lieu à des mesures disciplinaires appropriées.

Cependant, pour avoir l'effet désiré, c'est-à-dire le respect des ordres et des procédures dans l'avenir, **le système disciplinaire doit être équitable, transparent et juste, et être mis en place à temps**. D'autres mesures, telles que formation complémentaire, amélioration des conditions de travail ou accompagnement psychologique, peuvent parfois s'avérer un moyen plus approprié d'obtenir cet effet.

Un organisme d'application des lois doit aussi être tenu de rendre des comptes au gouvernement, au législateur et au public sur ses résultats globaux, c'est-à-dire sur la mesure dans laquelle son action répond aux besoins de la communauté qu'il sert. L'évaluation de la performance doit aller beaucoup plus loin qu'un simple examen des taux de criminalité et du nombre d'arrestations. Elle doit permettre de déterminer le niveau de confiance qui existe entre l'organisme d'application des lois et le public, et la mesure dans laquelle cet organisme est à l'écoute des besoins de la communauté.

La **possibilité pour la population de porter plainte pour certains actes des responsables de l'application des lois directement auprès de l'organisme concerné** permet aux supérieurs chargés du commandement et de la supervision des fonctionnaires :

- **d'évaluer la performance** de leurs subordonnés et de l'organisme dans son ensemble ;
- **d'évaluer la qualité** de la relation qui existe entre l'organisme et le public, et de repérer les domaines où des améliorations sont nécessaires ;
- **de gagner la confiance du public** – ce qui dépend de la mesure dans laquelle les plaintes seront traitées de manière impartiale, professionnelle et transparente.

Cela étant, ce type de mécanisme devrait seulement être complémentaire des mécanismes de supervision externes et ne saurait les remplacer.

Enquêter sur les violations des droits de l'homme

Les violations des droits de l'homme sapent la crédibilité et l'autorité du gouvernement et menacent ainsi la paix, la sécurité et la stabilité d'un pays.

Les responsables de l'application des lois ont un rôle important à jouer en matière de protection des droits de l'homme.

Bien qu'ils soient chargés de faire respecter les droits de l'homme, certains responsables de l'application des lois peuvent les violer eux-mêmes. Il faut comprendre que lorsque ceux qui sont censés faire respecter la loi et les droits de l'homme commettent des violations, c'est la relation même entre l'organisme et la communauté qui est en jeu.

Il est donc **important que les responsables de l'application des lois aient à répondre de leurs actes**. Même l'ordre d'un supérieur ne peut être invoqué comme excuse lorsque cet ordre est manifestement illégal, en particulier lorsqu'il s'agit d'infractions graves au droit international, telles que les actes de génocide ou de torture. La responsabilité et la redevabilité s'étendent aux supérieurs qui donnent l'ordre de commettre des violations des droits de l'homme ou qui ne les empêchent pas.

Selon la nature de la violation commise, les compétences, les procédures et les voies de recours possibles seront différentes. Un système efficace de contrôle et de régulation suppose la combinaison de plusieurs mécanismes. Les autorités ne devraient pas considérer ce dispositif comme une menace.

Accepter que le travail d'application des lois soit soumis à un contrôle attentif renforcera la crédibilité des autorités et l'adhésion du public.

En outre, ce contrôle doit permettre de mettre en évidence les améliorations qui s'imposent et de déterminer comment les réaliser, et devrait avoir un effet préventif dans l'ensemble

de l'institution. Il est donc dans l'intérêt des organismes d'application des lois de jouer un rôle actif dans les enquêtes concernant des violations des droits de l'homme.

Lorsqu'une violation des droits de l'homme constitue également une infraction pénale, l'organisme d'application des lois agira au titre de la responsabilité qui lui incombe d'enquêter sur de telles infractions. Il va sans dire que cette enquête doit être effectuée dans les plus brefs délais et de manière approfondie et impartiale. Comme il est difficile, psychologiquement, d'enquêter sur le comportement de collègues, un contrôle très étroit est nécessaire si l'on veut pouvoir garantir cette impartialité. C'est pour cette même raison que certains services de police se sont dotés de départements spéciaux chargés de ce type d'enquêtes. Quoi qu'il en soit, on ne parviendra au but visé que s'il existe une culture institutionnelle dans laquelle les comportements illicites sont jugés totalement inacceptables et le fait de dénoncer les abus n'est pas considéré comme une « trahison ». Il appartient à la direction des organismes d'établir un code de conduite. Il faut en outre créer des garde-fous en assurant une supervision étroite des enquêtes. Une surveillance extérieure demeure indispensable dans tous les cas.

Enfin, **lorsqu'une violation des droits de l'homme par un responsable de l'application des lois ne constitue pas une infraction pénale** (par exemple, non-respect de certaines garanties de procédure), l'organisme doit néanmoins procéder à une enquête approfondie et veiller à ce que les droits des victimes en matière de recours et de réparation soient respectés.

Le contrôle judiciaire exercé sur les activités d'application des lois doit couvrir les différents domaines concernés : les poursuites pénales, les procédures civiles et les procédures administratives publiques en indemnisation ou réparation.

Les victimes doivent avoir accès au contrôle judiciaire. L'indépendance, l'impartialité et l'objectivité du système judiciaire sont des critères indispensables si l'on veut que ce contrôle défende efficacement les droits de victimes de violations des droits de l'homme.

Le dispositif de surveillance extérieure comprend également les institutions chargées de promouvoir et de défendre les droits de l'homme. Ces institutions peuvent être de nature et de structures différentes selon les États, mais sont généralement toutes des organismes publics. Bien qu'elles reçoivent des fonds publics, leur indépendance et leur impartialité doivent être garanties. Il est important que le public puisse se tourner vers ces institutions en ayant toute confiance en leur indépendance et en leur détermination à protéger les droits de l'homme.

Les deux institutions des droits de l'homme les plus courantes dans le monde sont celles des médiateurs nationaux et des commissions nationales des droits de l'homme.

- Le **médiateur national** a généralement pour rôle de recevoir les plaintes déposées par des individus, mais a parfois aussi le droit d'agir de sa propre initiative. Une fois l'enquête terminée, il ou elle a compétence pour émettre des recommandations quant à la réponse que les autorités devraient donner au plaignant ou à la victime.
- La **commission nationale des droits de l'homme** a pour mandat de veiller à ce que les lois et règlements concernant la protection des droits de l'homme soient dûment appliqués. Elle est parfois chargée de se pencher sur des questions spécifiques touchant les droits de l'homme (par exemple la discrimination). En ce qui concerne les plaintes individuelles, elle fonctionne généralement tout à fait comme un médiateur national.

Des **mécanismes internationaux** assurent un contrôle supplémentaire de l'application des lois. Par exemple, la Cour pénale internationale (CPI) a pour mandat d'établir la responsabilité pénale individuelle pour le crime de

génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. Les crimes contre l'humanité sont ceux qui concernent le plus la fonction d'application des lois. Ils sont définis plus précisément à l'article 7 du Statut de Rome de la CPI et comprennent, notamment, les actes de torture.

Deux types de procédure peuvent être utilisés pour que les États aient à rendre des comptes sur l'exécution de leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme :

- les **plaintes interétatiques** : un État peut déposer plainte pour non-respect par un autre État de ses engagements découlant de tel ou tel traité des droits de l'homme auprès du comité chargé de surveiller la mise en œuvre et le respect du traité ;
- les **plaintes individuelles** : lorsqu'un traité prévoit la possibilité de déposer des plaintes individuelles – c'est-à-dire lorsque des individus peuvent déposer plainte pour violation des droits que leur reconnaît le traité –, ces plaintes sont également traitées par le comité concerné. Chaque instrument des droits de l'homme précise l'existence de ce type de mécanismes et les modalités d'accès, ainsi que les compétences et les procédures relevant du domaine des droits de l'homme sur lequel porte le traité.



SITUATIONS DE CONFLIT ARMÉ

Le droit international humanitaire (DIH) et sa pertinence pour les responsables de l'application des lois

La fonction d'application des lois s'exerce en tout temps – en temps de paix, pendant un conflit armé et dans d'autres situations de violence. Dans les situations de conflit armé, des problèmes supplémentaires peuvent se poser : il peut arriver que les responsables de l'application des lois soient pris pour cibles, participent directement aux hostilités, aient affaire à des personnes impliquées dans le conflit armé ou touchées par lui, ou doivent enquêter sur d'éventuelles violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme.

Le droit international humanitaire est un corpus de droit qui vise à limiter les effets des conflits armés d'un point de vue purement humanitaire.

Le premier traité fut signé dans les années 1860, grâce à l'initiative d'un homme d'affaires suisse, Henry Dunant, qui avait été profondément bouleversé par les souffrances des soldats blessés sur le champ de bataille de Solferino. Deux types de droit virent le jour, le premier régissant les moyens et méthodes de guerre et le second visant à protéger les victimes de la guerre. Tous deux furent développés après la Deuxième Guerre mondiale. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 sont le résultat le plus remarquable de ce processus.

Le DIH a été spécifiquement conçu pour les situations de conflit armé, aussi bien international que non international ; il est donc applicable dans ces situations. Ses règles sont énoncées principalement dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que dans le droit international coutumier.

Les **règles et principes essentiels du DIH relatifs à la conduite des hostilités et à la protection des personnes au pouvoir de l'ennemi sont les suivants :**

- le **principe de distinction** oblige les parties à un conflit

à faire la distinction entre les objectifs militaires, dont les combattants, d'une part, et les personnes et biens civils, d'autre part, et à diriger leurs attaques uniquement sur des objectifs militaires ;

- le **principe de proportionnalité** interdit les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes dans la population civile et des dommages aux biens de caractère civil qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu ;
- le **principe de précaution** exige que l'on conduise les opérations militaires en veillant constamment, par toutes les mesures possibles, à épargner la population civile et les biens de caractère civil ;
- le **respect de la vie, de la dignité et des droits fondamentaux des personnes au pouvoir de l'ennemi** (par exemple les combattants capturés ou blessés, les civils aux mains d'une partie au conflit).

En outre, **plusieurs traités spécifiques interdisent ou limitent les moyens et méthodes de guerre qui sont de nature à frapper sans discrimination ou à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles**, par exemple les armes biologiques, les armes chimiques, les armes à laser aveuglantes, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions.

La privation de liberté est un autre domaine dont traite le DIH. Des règles spécifiques de ce corpus de droit s'appliquent au traitement des prisonniers de guerre et des internés civils dans le contexte d'un conflit armé international, et aux personnes privées de liberté pour des raisons liées à un conflit armé non international. Ces règles prévoient notamment un traitement humain, des conditions de détention minimales et le respect des garanties judiciaires fondamentales des personnes accusées d'avoir commis des infractions pénales.

Le DIH prévoit par ailleurs la protection de groupes de personnes spécifiques, tels que les réfugiés, les personnes

déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes), les femmes et les enfants.

- **Les réfugiés et les déplacés internes** sont des civils et sont donc protégés contre les attaques – à moins qu'ils ne participent directement aux hostilités, et pendant la durée de cette participation. Les réfugiés et les apatrides, en particulier, ne doivent pas être considérés comme des ennemis pour le seul motif qu'ils sont « étrangers ».
- **Les femmes** sont souvent plus en danger que les hommes dans les situations de conflit armé, aussi bien non international qu'international.

Le viol, la prostitution forcée ou toute forme d'attentat à la pudeur sont interdits.

Le viol est parfois utilisé en tant que méthode de guerre et ne touche pas uniquement les femmes et les filles, mais aussi les hommes et les garçons. Aujourd'hui, de tels actes sont qualifiés de crimes de guerre et peuvent aussi constituer d'autres crimes internationaux, par exemple des crimes contre l'humanité, lorsque les conditions de qualification sont remplies.

- **Les enfants** touchés par un conflit armé ont droit à une protection et un respect particuliers en vertu du DIH. Par exemple, ils sont expressément protégés contre toute forme de violence sexuelle ; ils doivent être séparés des adultes (à moins qu'ils ne soient membres de la même famille) lorsqu'ils sont privés de liberté ; ils doivent avoir accès à l'éducation, à la nourriture et aux soins de santé ; ils doivent en outre être évacués des zones de combat, et les enfants non accompagnés doivent être réunis avec leur famille. De plus, le DIH interdit le recrutement d'enfants dans les forces armées ou les groupes armés et leur participation aux hostilités.

La conscription, le recrutement ou l'utilisation d'enfants de moins de 15 ans pour les faire participer directement aux hostilités constituent un crime de guerre.

En règle générale, les responsables de l'application des lois sont considérés comme des civils dans les situations de conflit armé. Aux termes du droit international humanitaire, ils sont donc protégés contre les attaques. Cependant, s'ils sont officiellement intégrés dans les forces armées ou prennent *de facto* directement part aux hostilités de quelque autre façon, ils deviennent des cibles légitimes au regard du DIH. Lorsque les responsables de l'application des lois participent directement aux hostilités, ils doivent respecter le DIH. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le matériel qu'ils utilisent. Certains types de matériel, comme les balles expansives ou les gaz lacrymogènes, sont autorisés dans le domaine de l'application des lois mais interdits dans la conduite des hostilités pendant un conflit armé.

Les responsables de l'application des lois ont une tâche particulièrement difficile lorsqu'ils doivent remplir deux missions simultanément, à savoir une mission d'application des lois visant à rétablir ou maintenir l'ordre public et des opérations de combat contre l'ennemi. La difficulté majeure tient au fait que les règles et principes applicables respectivement à ces deux types de situation diffèrent considérablement. Si le paradigme de l'application des lois découle essentiellement du droit des droits de l'homme, les opérations de combat, elles, sont régies par celui de la conduite des hostilités, lequel découle du droit international humanitaire. Les autorités doivent veiller soigneusement à ne pas estomper la distinction et à ne pas laisser leurs agents dans l'incertitude sur la mission précise qu'ils doivent remplir et sur le paradigme applicable. Il faut en outre prendre des précautions lorsque les responsables de l'application des lois retournent à leurs fonctions normales après avoir participé directement aux hostilités. La difficulté de ce retour à l'état d'esprit de l'application des lois ne doit pas être sous-estimée.

CONCLUSION

Les responsables de l'application des lois jouent un rôle fondamental dans la société s'agissant de servir et de protéger la population et de faire respecter le droit. Ce rôle continue à s'exercer en tout temps – y compris en période de conflit armé et dans d'autres situations de violence. Ceci fait peser une grande responsabilité sur les représentants de la loi, qui sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions dans un respect absolu du droit national et international applicable, aussi difficiles, voire dangereuses, que puissent être les circonstances. La tâche est loin d'être aisée, les exigences juridiques, éthiques et professionnelles à remplir étant très strictes. Cependant, le respect des règles et normes internationales établit le cadre indispensable pour permettre aux responsables de l'application des lois de contribuer efficacement à la paix, à la sécurité et à la stabilité dans la société.

MISSION

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence



CICR

ISBN 978-2-940396-34-4



9 782940 396344