



ICRC

SERVICES CONSULTATIFS EN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

L'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre

Il arrive souvent que les responsables de l'application des lois d'un État doivent faire usage de la force pour maintenir ou rétablir la sécurité et l'ordre publics dans des situations de conflit armé ou des situations de violence n'atteignant pas le seuil d'applicabilité du droit international humanitaire (DIH). L'emploi de la force dans des opérations de maintien de l'ordre est réservé à des personnes qui exercent des pouvoirs publics, notamment la police et les forces armées ; cet usage de la force est surtout régi par le droit international des droits de l'homme et la législation nationale. Le recours à la force dans les opérations de maintien de l'ordre doit être strictement réglementé par les États. Ceux-ci doivent notamment veiller à ce que leur législation soit mise en conformité avec leurs obligations internationales, et sanctionner leurs responsables de l'application des lois s'ils ont fait un usage excessif ou arbitraire de la force.

Qu'est-ce que l'usage de la force ?

Lorsqu'ils effectuent des opérations de maintien ou de rétablissement de la sécurité et de l'ordre publics – c'est-à-dire des opérations de maintien de l'ordre –, les responsables de l'application des lois d'un État peuvent prendre diverses mesures, y compris, dans des conditions strictement définies, recourir à la force. Le terme « usage de la force » ou « recours à la force » est souvent défini dans le droit national. Cependant, il est généralement compris comme toute contrainte physique imposée à une personne, allant de la contention manuelle ou à l'aide d'un instrument de contention à l'usage d'armes à feu ou d'autres armes. La force ne peut être employée que si les autres moyens restent sans effet ou ne permettent pas d'escompter le résultat désiré. C'est un élément important à prendre en considération pour respecter le droit à la vie si l'on doit recourir à l'usage de la force létale ou potentiellement létale.

Quels régimes juridiques régissent l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre ?

L'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre est principalement régi par le droit international des droits de l'homme, qui s'applique en tout temps (en temps de paix comme de conflit armé) et par le droit national, ainsi que, dans les conflits armés, par quelques dispositions du DIH.

Le droit international des droits de l'homme

Le droit le plus important, s'agissant du recours à la force dans les opérations de maintien de l'ordre, est le droit à la vie¹. C'est un droit auquel il ne peut pas être dérogé².

¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6 ; Convention américaine des droits de l'homme, art. 4 ; Convention européenne des droits de l'homme, art. 2 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 4 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 5.

² La seule exception est la Convention européenne des droits de l'homme, dans laquelle le droit à la vie est considéré comme intangible « sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre » (art. 15.2). Jusqu'à présent, cette disposition n'a eu aucun effet réel dans la pratique, car aucun État d'Europe n'a jamais dérogé au

Dans la plupart des traités des droits de l'homme, la privation de la vie est interdite lorsqu'elle est « arbitraire », c'est-à-dire lorsqu'elle ne respecte pas les règles et normes internationales relatives au droit à la vie, ou la législation nationale. Il existe donc des circonstances dans lesquelles l'usage de la force létale ou potentiellement létale par les responsables de l'application des lois est autorisé. La Convention européenne des droits de l'homme est le seul traité des droits de l'homme qui mentionne de façon exhaustive les circonstances dans lesquelles le recours à la force peut entraîner la mort sans qu'il y ait violation du droit à la vie : lorsqu'il est rendu absolument nécessaire a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ; b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ; c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection (article 2).

droit à la vie, et la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais recouru *proprio motu* à cette exception.

Selon les circonstances, l'usage de la force contre des personnes peut porter atteinte à d'autres droits et interdictions, par exemple le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique. Le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois (Code de conduite) de 1979, et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (Principes de base) de 1990, fournissent d'autres indications sur le recours à la force dans les opérations de maintien de l'ordre. Selon les Principes de base, « [a]ucune circonstance exceptionnelle, comme l'instabilité de la situation politique intérieure ou un état d'urgence, ne peut être invoquée pour justifier une dérogation à ces Principes de base » (principe 8).

Bien qu'ils énoncent des normes non contraignantes, ces instruments ont été largement utilisés par différents organismes des droits de l'homme pour déterminer si l'usage de la force était arbitraire dans tel ou tel cas.

Le droit international humanitaire

Des opérations de maintien de l'ordre ont également lieu pendant les conflits armés, en dehors de la conduite des hostilités ou parallèlement aux hostilités³. Si les règles régissant la conduite des hostilités ne s'appliquent pas à ces opérations, le DIH contient néanmoins quelques dispositions relatives à l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre :

- l'article 43 de la Convention IV de La Haye de 1907 prévoit que la Puissance occupante « prendra toutes les mesures [...] en vue de rétablir et d'assurer [...] l'ordre et la vie publics [...] » ;
- dans le même ordre d'idée, l'article 42 de la Convention (III) de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre

³ Pour mieux comprendre l'interaction entre les paradigmes de la conduite de la guerre et du maintien de l'ordre pendant un conflit armé, voir le rapport (en anglais) du CICR sur la réunion d'experts de 2012 consacrée à ce sujet, disponible à l'adresse : <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf>.)

établit que « l'usage des armes contre les prisonniers de guerre, en particulier contre ceux qui s'évadent ou tentent de s'évader, ne constituera qu'un moyen extrême qui sera toujours précédé de sommations appropriées aux circonstances ».

Le droit national

Conformément au principe de légalité (voir ci-dessous), l'ordre juridique interne contient également des dispositions concernant l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre. Ces normes peuvent revêtir diverses formes au sein du cadre juridique et administratif national relatif à la sécurité (par exemple lois, manuels militaires et de police, règles d'engagement, procédures opérationnelles standard), pour autant qu'elles respectent les obligations et normes internationales.

Quels principes et exigences régissent l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre ?

Les principes et exigences régissant l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre sont les suivants :

- **légalité** (Principes de base, principe 1). Les États doivent adopter et mettre en œuvre des réglementations sur le recours à la force par leurs responsables de l'application des lois. Le cadre juridique et administratif doit réglementer toutes les circonstances entourant l'usage de la force (qui, quand et comment) ;
- **nécessité** (Code de conduite, art. 3). « Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire [...] ». L'emploi de la force dans les opérations de maintien de l'ordre doit être une mesure exceptionnelle prise en dernier ressort pour atteindre un objectif légitime. Il ne faut appliquer que le minimum de force nécessaire. Chaque fois que cela s'avère possible, il convient de faire un usage différencié de la force (par exemple avertissement verbal,

démonstration de force, force « moins que létale », force létale) ;

- **proportionnalité** (Principes de base, principe 5.a)). Le degré de force utilisé et les dommages que risque de causer le recours à la force doivent être strictement proportionnels à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre ;
- **précaution** (obligations relatives à la planification et à la phase de contrôle de l'opération). Il faut planifier soigneusement les opérations de maintien de l'ordre afin d'éviter dans la mesure du possible l'usage de la force et de réduire au minimum les risques pour les tiers (Principes de base, principe 3). Les responsables de l'application des lois s'efforceront, dans toute la mesure du possible, de ne causer que le minimum de dommages et d'atteintes à l'intégrité physique, ainsi que de respecter et de préserver la vie humaine (Principes de base, principe 5.b)). Ils devront recevoir la formation, les armes et l'équipement appropriés à cet effet (Principes de base, principe 2) ;
- **responsabilité** (Principes de base, principes 7, 22-24). En cas de décès ou de blessure grave résultant de l'usage de la force, un rapport doit être envoyé immédiatement aux autorités compétentes. Tout usage arbitraire ou abusif de la force doit faire l'objet d'une enquête effective et, s'il y a lieu, doit être puni comme une infraction pénale et/ou faire l'objet de mesures disciplinaires, selon la gravité du cas. Tant les officiers supérieurs que les agents chargés de l'application des lois qui sont sous leurs ordres peuvent être tenus pour responsables en cas d'emploi illicite de la force.

Les cours interaméricaine et européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ont notamment élaboré une importante jurisprudence qui précise tous ces principes et exigences.

Les principes de nécessité (militaire), de proportionnalité et de précaution

existent également dans les règles de DIH régissant la conduite des hostilités, mais ils ont une signification et une application différentes.

Dans quelles situations les armes à feu et d'autres types de force létale ou potentiellement létale peuvent-ils être utilisés lors d'opérations de maintien de l'ordre ?

Selon le principe 9 des Principes de base, le recours aux armes à feu n'est autorisé que dans les situations précisées ci-dessous, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre les objectifs visés :

- en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave ;
- pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines ;
- pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper.

En tout état de cause, faire délibérément un usage meurtrier d'armes à feu n'est autorisé que lorsque c'est strictement inévitable pour protéger des vies humaines.

Aux termes des Principes de base (principes 14 et 16), l'utilisation d'armes à feu pour disperser des rassemblements illégaux et violents ou pour maintenir l'ordre parmi des prévenus ou des condamnés incarcérés est également limité aux situations susmentionnées.

Si les Principes de base ne s'appliquent qu'à l'utilisation des armes à feu, le principe 9 est régulièrement mentionné dans la jurisprudence internationale relative à la privation arbitraire de la vie, et l'emploi d'autres types de force létale ou potentiellement létale devrait être limité lui aussi.

Le caractère légal ou potentiellement légal d'un recours à la force ne dépend pas uniquement de l'arme utilisée. Le résultat de l'emploi d'une arme, quelle qu'elle soit, dépendra de

la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier des caractéristiques techniques de l'arme (son mécanisme de dommage) et du contexte d'utilisation. Ce contexte comprend la manière dont l'arme est utilisée et les circonstances de son utilisation, ainsi que les vulnérabilités particulières de la ou des victime-s.

Une arme dite « à létalité réduite » ou « moins létale » peut tuer dans certaines circonstances (par exemple une balle en plastique tirée à bout portant, ou un agent antiémeute utilisé dans un espace clos), de la même façon que l'emploi d'une arme qualifiée de « létale » peut avoir un effet non meurtrier.

Quelles mesures doivent prendre les États, au niveau national, pour faire en sorte que l'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre respecte les règles et normes internationales ?

Afin de respecter les règles et normes internationales régissant les opérations de maintien de l'ordre, les États doivent prendre des mesures spécifiques, tant antérieures que postérieures à l'usage de la force.

Mesures préventives antérieures au recours à la force

- Se doter d'un cadre juridique et administratif sur le recours à la force qui soit conforme aux règles et normes internationales (Principes de base, principe 1).
- Assurer la sélection, la formation et le renforcement des capacités des responsables de l'application des lois conformément aux règles et normes internationales, en enseignant notamment l'éthique policière, les droits de l'homme et les moyens d'éviter l'usage de la force (Principes de base, principes 19-21).
- Munir les responsables de l'application des lois d'équipements appropriés, dont des armes et munitions ainsi que des équipements défensifs et des armes autres que les armes à feu afin de permettre un usage différencié de la force (Principes de base, principe 2).

Mesures postérieures à l'usage de la force

- Fournir une assistance médicale et psychologique à toute personne blessée ou autrement affectée, y compris les responsables de l'application des lois (Principes de base, principe 5.c)). Cette assistance doit être fournie avant tout en fonction des besoins, en tenant compte des groupes vulnérables – tels que, entre autres, les enfants et les femmes.
- Avertir la famille de la personne blessée ou autrement affectée (Principes de base, principe 5.d)).
- Prévoir un système de rapports en cas d'utilisation d'armes à feu (Principes de base, principe 11.f)).
- Appliquer une procédure de rapport et d'enquête effective lors de tout usage de la force ayant causé la mort ou des blessures (Principes de base, principes 22-24). Pour être effectives, les enquêtes doivent être menées sans délai et de façon indépendante et impartiale, et avec la participation des victimes ou de leur famille proche. Celles-ci ont aussi droit à un recours et à réparation.
- Revoir les programmes de formation et les méthodes d'action en fonction d'incidents particuliers (Principes de base, principe 20).