



Assemblée générale

Distr. générale
30 août 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport intérimaire du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns, soumis en application de la résolution 65/208 de l'Assemblée générale et de la résolution 17/5 du Conseil des droits de l'homme.

* A/66/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires

Résumé

Le présent rapport énonce les normes internationales pertinentes à l'utilisation de la force létale lors d'une arrestation. Divers modèles de la façon dont les pays traitent la question de la force létale lors d'une arrestation y sont identifiés et discutés. Une brève étude de cas porte sur le cadre juridique applicable aux assassinats ciblés perpétrés lorsqu'une arrestation auraient pu raisonnablement être une option. On fait valoir que les cadres établis par le droit international permettent de faire face aux menaces de sécurité graves ainsi qu'aux moins graves. Certaines recommandations sont formulées pour assurer que les États se conforment davantage aux normes internationales pertinentes.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. La protection de la vie lors d'une arrestation	4
A. Introduction	4
B. Cadre juridique international	8
C. Normes nationales	13
D. Assassinats ciblés	17
II. Conclusions	21
III. Recommandations	23

I. La protection de la vie lors d'une arrestation

A. Introduction

1. L'utilisation de la force est parfois décrite comme un élément central du maintien de l'ordre¹. Une approche plus téléologique, cependant, consiste à considérer les pouvoirs de la police, lorsqu'ils sont utilisés de façon légale et appropriée, comme des outils clefs dans les mains de l'État pour protéger les droits de la population, y compris son droit à la vie. Si ces pouvoirs ne sont pas exercés en conformité avec les normes humanitaires, ils peuvent mettre en danger les droits qu'ils sont en fait censés protéger. L'utilisation de la force létale pourrait potentiellement constituer une violation du droit à la vie et d'autres droits tels que les droits à l'intégrité physique, à la dignité et à un procès équitable. Ce n'est que dans des conditions étroitement circonscrites que la force, et en particulier la force létale, peut être utilisée par la police et, plus largement, par les responsables du maintien de l'ordre².

2. Le pouvoir de l'État d'employer la force létale en dehors des conflits armés est limité à l'utilisation de cette force lors des opérations de maintien de l'ordre et, dans certains pays, à l'imposition de la peine de mort. Au niveau international, l'utilisation de la peine capitale est en déclin. Il n'en est pas de même pour l'utilisation de la force létale lors d'une action policière.

3. L'emploi de la force létale aux fins de l'application des lois peut se produire dans le contexte d'une arrestation, de manifestations et de la légitime défense individuelle (également appelée autodéfense)³. La force létale (ou mortelle) est une force qui a le potentiel de causer la mort et, dans certains cas, la cause inévitablement⁴.

4. La question de la protection de la vie au cours de manifestations, considérée surtout dans le contexte des récents événements survenus en Afrique du Nord et au Moyen-Orient a été traitée dans mon dernier rapport au Conseil des droits de l'homme⁵. Le présent rapport examine la façon dont le droit relatif aux droits de l'homme traite l'utilisation de la force létale lors des arrestations. Il existe bien sûr un certain chevauchement entre la loi relative à l'Assemblée pacifique et les arrestations, notamment parce que la police cherchent souvent à appréhender les manifestants.

¹ Voir Egon Bittner, *The functions of the police in modern society* (Chevy Chase, National Institute of Mental Health, 1970).

² Le terme « responsables du maintien de l'ordre » est plus large que celui de « police ». D'après le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (voir note 23 ci-dessous), le concept de « responsables de l'application des lois » comprend (voir commentaire sur l'article 1) : « Tous les responsables de l'application des lois, qu'ils soient nommés ou élus, qui exercent des pouvoirs de police, en particulier des pouvoirs d'arrestation ou de détention ». Ce qui est dit dans le présent rapport en ce qui concerne la police s'applique également aux responsables de l'application des lois en général.

³ La défense légitime individuelle se réfère à la défense de soi-même ou d'autrui.

⁴ Les armes sont souvent mais pas toujours utilisées lors de l'emploi de la force létale. Dans la plupart des cas, l'emploi d'une arme à feu contre une personne doit être considéré comme le recours à une force létale.

⁵ A/HRC/17/28. Voir aussi A/61/311.

5. Les normes internationales qui prévoient la limitation de l'utilisation de la force létale lors des arrestations seront énoncées. Aux fins du présent rapport, une étude a été faite de la législation pertinente de quelque 101 pays et territoires. Cinq modèles de la façon dont les pays traitent de cette question, sur la base de leur législation, sont identifiés et discutés. Comme il sera démontré, la plupart de ces modèles ne sont pas conformes aux normes internationales pertinentes. Une brève étude de cas porte sur le cadre juridique régissant les assassinats ciblés perpétrés lorsque l'arrestation auraient pu raisonnablement être une option. Le rapport se conclut en présentant un certain nombre de recommandations visant à assurer un plus grand respect des normes internationales dans le droit et la pratique des États.

6. Le présent rapport examine la situation dans laquelle la police essaie de procéder à une arrestation pour une infraction criminelle, mais le suspect résiste à son arrestation, par exemple, en refusant de coopérer, en offrant une résistance ou en essayant de fuir. Le rapport ne traite pas de manière directe des activités manifestement illégales et clandestines déguisées en arrestation, comme c'est le cas, par exemple, lorsque la police exécute une personne et ensuite reconstitue les faits de manière à faire croire qu'il y a eu un échange de feu au cours d'une arrestation.

7. La question qui sous-tend le présent rapport est non pas si les policiers ont le pouvoir de se défendre. Il est généralement admis qu'ils ont au moins les mêmes pouvoirs que les autres membres du public de le faire en vertu du droit de légitime défense. La question la plus pertinente est de savoir s'ils ont des pouvoirs supplémentaires qui leur permettent d'utiliser la force létale également dans le contexte d'une arrestation, en raison de leur rôle en tant que membres des forces de l'ordre.

8. Un des thèmes habituels de la supervision et de l'application des droits de l'homme dans le cadre des exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires est l'utilisation excessive de la force même dans le contexte d'une arrestation. Les divers organes de l'ONU qui s'occupent des droits de l'homme dans les pays de toutes les parties du monde traitent régulièrement de cette question, et les ONG lui accordent une haute priorité dans leurs activités⁶.

9. Il ya plusieurs raisons pour lesquelles l'usage de la force létale par la police, également dans le contexte d'une arrestation, doit être considéré comme une affaire d'une extrême gravité, et être fondé sur un solide cadre éthique et juridique, dont l'application doit être constamment revue. Il s'agit notamment de la nature fondamentale du droit à la vie, du caractère irréversible de la mort et, dans certains cas de l'invalidité; du potentiel d'erreurs de fait et de jugement, de la possibilité que des passants innocents soient tués ou blessés; de l'effet de cet usage sur la légitimité de la police et de l'État; et du traumatisme subi par tous les acteurs – qui pourrait inclure les policiers concernés – quand une vie est anéantie par la violence.

10. La violence de l'action policière peut avoir de lourdes conséquences pour la société dans son ensemble. Une escalade dans l'usage de la force par la police peut élever le niveau général de violence dans la société. Les suspects ainsi que les manifestants répondent souvent à une escalade de la force avec une plus grande

⁶ Voir, par exemple, Amnesty International, *Annual Report 2011: The state of the world's human rights* (Londres, 2011). Disponible à <http://www.amnesty.org/en/annual-report/2011>; et Human Rights Watch, *World Report 2011: events of 2010* (États-Unis d'Amérique, 2011). Disponible à <http://www.hrw.org/world-report-2011>.

agressivité, mettant ainsi en péril la vie des policiers – et créant un cercle vicieux de violence. Le monde a récemment assisté à un certain nombre de situations où l'utilisation de la force létale lors d'une arrestation peut être l'étincelle qui déclenche des manifestations et des émeutes de grande ampleur et la brutalité policière a, dans de nombreux cas, un impact disproportionné sur les problèmes de race et de classe et, en tant que telle, peut exacerber la division sociale.

11. Diverses études ont tenté d'identifier les causes de l'usage excessif de la force par la police en général, qui trouve également une application dans le contexte d'une arrestation (qui créerait parfois des « environnements d'atrocité »). Parmi ces causes figurent l'impunité et une culture d'anarchie, l'existence d'unités de police petites ou d'élite dotées d'une indépendance opérationnelle; des structures policières trop hiérarchisées et des gouvernements autocratiques; l'existence de structures de pouvoir alternatives au gouvernement; les codes du silence de la police, la réticence des procureurs d'inculper des policiers; la pression ou l'approbation tacite des politiciens; un manque de supervision; le consentement et l'encouragement du public; une dangereuse rhétorique publique (l'emploi, par exemple, d'expressions comme « la guerre contre le terrorisme/ou les drogues » et « tirer pour tuer ») dans un climat de peur du public; la corruption; le manque de confiance dans le système de justice pénale; la perceptions que des groupes de pauvres ou d'autres groupes sont dangereux, l'exposition de la police à des personnes et des lieux dangereux; l'antagonisme ou l'abus de suspects; l'état d'ivresse; diverses raisons psychologiques, et l'incertitude⁷.

12. La responsabilité dans ce contexte pourrait être difficile à établir. La plupart des arrestations sont effectuées par des officiers de police en patrouille qui possèdent souvent une grande latitude d'action et opèrent dans un environnement à faible visibilité⁸.

13. La primauté du droit exige que le pouvoir de l'État soit exercé par le biais du système juridique et que les individus qui sont soupçonnés d'avoir commis des crimes soient, autant que possible, traduits en justice et comparissent, conformément à leurs droits à un procès équitable, devant des tribunaux où leur culpabilité doit être établie afin de déterminer comment ils doivent être traités. Cependant, dans certains cas, l'urgence de la situation ne permet pas qu'un tel processus puisse avoir lieu, et les fonctionnaires de la police ont le pouvoir, en vertu de la loi, d'utiliser des mesures coercitives et même, dans des cas exceptionnels, de prendre sur le champ des décisions de vie et de mort.

14. Lorsque les policiers ont le droit de prendre des décisions instantanées quant à l'opportunité d'utiliser la force contre les personnes soupçonnées de crime, les garanties de procédures juridiques, comme le droit à un procès équitable, sont contournées. Cela devrait être considéré comme très exceptionnel. Aujourd'hui, la plupart des États ne permettent pas d'exécutions, même après un long processus judiciaire. Il faut, par conséquent, de très bonnes raisons et des garanties si le pouvoir d'utiliser la force létale est placé dans les mains des officiers de police

⁷ Voir, par exemple, Gabaldón, Luis « Uncertainty and the use of force among Venezuelan police officers », *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, n° 2 (août 2009) p. 208; et Belur, Jyoti « Why do the police use deadly force? », *British Journal of Criminology*, vol. 50, n° 2 (2010), p. 324.

⁸ Goldstein, Joseph « Police discretion not to invoke the criminal process; low-visibility decisions in the administration of justice », *Yale Law Journal*, vol. 69, n° 4 (mars 1960), p. 543.

(parfois jeunes et inexpérimentés). Un auteur a dit que cela implique de prendre des « décisions divines sans sagesse divine »⁹. Il est clair toutefois que, quelle que soit la façon dont on le définit, le risque d'abus est manifeste.

15. Pourtant, il est difficile de concevoir un État dont la police n'a pas le pouvoir d'utiliser la force létale en toute circonstance. Une approche trop restrictive – où un accusé a le proverbial « droit de fuir » – peut entraîner un abandon du devoir de l'État de protéger les personnes relevant de sa juridiction. Il faut garder à l'esprit que les fonctionnaires de la police ont l'obligation légale d'exercer leurs fonctions. En vertu de leur profession, ils ont un rôle à jouer qui diffère de celui des membres ordinaires du public. Ne pas donner à la police les moyens de protéger le public et de se protéger eux-mêmes pourrait compromettre la sécurité du public ainsi que celle de la police. Il est peu probable qu'un système qui est perçu comme trop protecteur des droits des suspects soit efficace en pratique et il pourrait conduire au contournement de la loi par des policiers qui peuvent falsifier des preuves (par exemple, en plaçant des armes sur les personnes contre lesquelles ils ont ouvert le feu).

16. Le défi est clairement de trouver le juste équilibre entre être trop tolérant et trop restrictif. Le point de départ est que la vie ne doit pas être ôtée par l'État, et toute action qui cherche à entrer dans les limites étroites des exceptions à cette règle requiert une forte motivation. Les règles applicables doivent être définies d'une manière qui peut facilement être utilisée par les policiers afin de leur permettre de prendre des décisions de principe sous une grande pression.

17. Dans un passé récent, la question de savoir si les normes internationales en matière d'activité policière permettent de relever les défis de sécurité posés par des menaces telles que le terrorisme a été débattue avec une intensité renouvelée.

18. Une importante étude réalisée en 2009 par la Commission internationale de juristes a examiné l'effet que le terrorisme et la lutte contre le terrorisme avaient sur les droits de l'homme. Selon cette étude : « des lois antiterroristes ont souvent dans le passé (et c'est encore le cas aujourd'hui, comme on le verra) réduit les garanties légales relatives à l'arrestation, à la détention, au traitement, et au procès en vue de fournir un cadre prétendument plus efficace pour lutter contre le terrorisme. »¹⁰ L'étude a mis l'accent sur le fait que des mesures appropriées pouvaient être prises dans le cadre international établi.

⁹ Cité dans Elisabeth Wicks, *The Right to Life and Conflicting Interests* (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 130.

¹⁰ Commission internationale de juristes, *Évaluer les dégâts, appeler à l'action : rapport du Comité d'éminents juristes sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme*, (Genève 2009). p. 55; voir aussi p. 78, « Le droit international n'interdit pas que les pouvoirs d'arrestation, de détention et d'interrogatoire soient affectés à des services de renseignement, sous réserve que ces services se conforment pleinement aux normes relatives aux droits de l'homme. Malheureusement, les Auditions ont fourni de nombreuses preuves que ces normes n'étaient pas respectées »; et p. 68, « L'étude confirme qu'après le 11 septembre, les agences de renseignement du monde entier ont acquis de nouvelles ressources et de nouveaux pouvoirs permettant une surveillance accrue et des mesures d'application de la loi (par exemple, des pouvoirs d'arrestation, de détention et d'interrogatoire). »

B. Cadre juridique international

1. Le droit à la vie

19. Le droit à la vie est un droit suprême; c'est le droit de l'homme le plus fondamental¹¹. Le droit à la vie est, par excellence, le droit inhérent à la personne humaine : un droit que toute personne a tout simplement parce qu'elle est un être humain. Causer la mort d'une personne ne consiste pas à restreindre de façon temporaire son droit à la vie, mais provoque son extinction permanente; cette action élimine aussi immédiatement et pour toujours la capacité de cette personne d'exercer tout autre droit.

20. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est pas susceptible de dérogation en période d'urgence nationale¹²; et l'interdiction de la privation arbitraire de la vie est considérée comme faisant partie des normes impératives du droit (*jus cogens*), ce qui implique que d'autres normes juridiques ne peuvent prévaloir sur elle¹³.

21. L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne » tandis que l'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que « le droit à la vie est inhérent à la personne humaine [qui] doit être protégé par la loi et [que] nul ne peut être arbitrairement privé de la vie ». Chacun a droit à la protection par l'État contre toute atteinte à ce droit de la part d'autres membres de la société et au respect de ce droit par les agents de l'État.

22. Au niveau régional, les instruments relatifs aux droits de l'homme africains¹⁴, interaméricains¹⁵ et arabes¹⁶ reconnaissent la protection contre la privation « arbitraire » de la vie, tandis que la Convention européenne des droits de l'homme utilise le terme d'« intentionnellement »¹⁷. Le droit à la vie tel qu'il est formulé dans les instruments de la communauté internationale n'est pas soumis à des clauses de limitation ordinaire. Au lieu de cela, nul ne peut être « arbitrairement » ou « intentionnellement » privé de la vie.

23. Cela met en lumière la portée et l'étendue exactes du droit à la vie. Dans quelles circonstances, le cas échéant, le droit à la vie peut-il être limité par les fonctionnaires de police? L'action policière qui ne respecte pas ces normes sera considérée comme une privation arbitraire, et donc illégale, de la vie.

24. La nature fondamentale de ce droit fait qu'il ne peut aisément être limité afin de protéger d'autres valeurs¹⁸. Le caractère sacré de la vie exige qu'elle ne peut être sacrifiée pour protéger d'autres droits, tels que la liberté d'expression. Sur la même

¹¹ Observations générales n^{os} 6 et 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (HRI/GEN/1/Rev.8), p. 179 et 194, respectivement, par. 1.

¹² Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹³ Voir, par exemple, Observation générale n^o 24, (HRI/GEN/1/Rev.8), p. 223, par. 10.

¹⁴ Article 4 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹⁵ Article 4 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

¹⁶ Article 5 de la Charte arabe des droits de l'homme.

¹⁷ Article 2.

¹⁸ Voir, cependant, Wicks (note 9 ci-dessus), p. 194 à 197, qui explore la question de savoir s'il n'existe pas d'exceptions, par exemple, en ce qui concerne la qualité de vie.

base, on ne peut plus sacrifier des vies dans l'intérêt du bien commun – par exemple, en faisant feu sur un suspect en fuite, afin de promouvoir le respect général de la loi.

25. Cependant, dans certaines circonstances, le droit à la vie peut être limité sans nécessairement affaiblir l'idée du caractère sacré de la vie de la même manière que dans les cas décrits ci-dessus. Cela se produit dans les rares cas où des choix doivent être faits entre deux ou plusieurs vies – des choix tragiques, dans le sens que, quelle que soit la décision, une vie va être perdue, même si cela a pour objet de protéger d'autres vies.

26. Comme il sera démontré ci-dessous, le droit international humanitaire est fondé sur ce qui sera appelé dans le présent rapport la protection du principe de vie. Ce principe implique que bien que la vie ne puisse, en règle générale, être sacrifiée pour protéger d'autres valeurs, dans des circonstances étroitement définies, une vie peut être sacrifiée comme un dernier recours afin de protéger une ou plusieurs autres vies.

27. Cela se produit, par exemple, quand un voleur menace la vie de quelqu'un. Dans les cas où la police – ou la personne menacée – n'ont pas d'autre choix en raison de l'imminence de la menace, que de tirer sur le voleur, cette action peut être considérée comme justifiée, parce que la vie innocente est prioritaire sur celle de l'agresseur. Sous réserve que soient satisfaites les exigences de proportionnalité et de nécessité, une telle conduite ne sera pas considérée comme « arbitraire » ou « illégale ».

28. Le droit à la vie peut donc ressembler à un droit absolu (comme l'interdiction de la torture) dans le sens que des limites visant à protéger d'autres droits et intérêts ne sont pas admissibles. Cependant, le droit à la vie n'est finalement pas un droit absolu puisque, dans certaines circonstances exceptionnelles, il peut être limité afin de protéger des vies.

2. Normes internationales en matière d'utilisation de la force létale

29. Les principaux éléments à prendre en considération pour déterminer si la limitation de tout droit de l'homme est justifiée sont les questions de savoir si l'atteinte à ce droit est proportionnelle et nécessaire. Ces termes sont parfois utilisés de façon interchangeable, la proportionnalité étant comprise comme une nécessité, mais ici nous suivrons la démarche suivie dans les rapports antérieurs traitant de l'utilisation de la force létale : « Si l'exigence de proportionnalité impose un plafond absolu au niveau de force autorisé en fonction de la menace qu'un délinquant présumé représente pour des tiers, le principe de nécessité impose l'obligation de réduire au minimum le niveau de la force sans tenir compte du niveau qui serait proportionnel à la menace. »¹⁹

¹⁹ Voir A/61/311, par. 41. Voir aussi *Maria Fanny Suárez de Guerrero c. Colombie*, au principal, (CCPR/C/15/D/45/1979); Rapport du Comité des droits de l'homme (A/37/40), annexe XI, opinion que le Comité a adoptée le 31 mars 1982, par. 13.2; Cour européenne des droits de l'homme, *Güleç c. Turquie* (au principal et satisfaction équitable), requête n° 21593/93; *European Human Rights Reports*, vol. 28, p. 121, arrêt du 27 juillet 1998, par. 65; *Kelly et al. c. Royaume-Uni*, requête n° 30054/96, arrêt du 4 mai 2001, par. 93; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Zambrano Vélez et al. c. Équateur* (au principal, satisfaction équitable et frais encourus), CIDH Série C, n° 166; arrêt du 4 juillet 2007, par. 77.

30. La notion de proportionnalité implique une certaine forme d'équilibre. Dans le contexte du droit à la vie, cela est problématique car cela suppose que l'on donne à une vie la priorité sur l'autre – alors que l'idéal reste que toutes les vies humaines soient considérées comme étant d'une valeur infinie – mais cela semble inévitable dans certains cas. La proportionnalité exige que les droits de la personne menacée soient mesurés de manière objective par rapport à ceux du suspect, à la lumière des circonstances prévalant au moment où la décision finale sur l'utilisation de la force létale est prise. L'élimination potentielle d'une vie (celle du suspect) est placée sur un plateau de la balance, et, le droit à la vie étant en jeu, seul la protection de la vie (celle de la victime et d'autres personnes menacées) sera le facteur déterminant²⁰. Il se pose la question de savoir si l'importance de prévenir le danger qui menace la vie de l'une des parties (dans l'exemple donné ci-dessus, la personne qui est volée ou l'officier de police – ou les deux) l'emporte sur celle de la préservation de la vie de l'autre (le voleur). Des considérations telles que le niveau de la menace à la vie des parties respectives et la nature du crime commis (y compris le niveau de violence utilisé) doivent être évalués dans le cadre de ce processus.

31. Une fois qu'il a été établi qu'il serait proportionnel d'utiliser la force létale, afin de sauver des vies, il y a lieu de déterminer si l'utilisation d'une telle force est également nécessaire, dans le sens où un faible niveau de force ne serait pas suffisant pour atteindre le même objectif. N'y a-t-il pas d'autres moyens, moins létaux ou non létaux de maîtriser l'agresseur, par exemple, en utilisant une force qui l'immobilise?²¹ Un emploi modulé de la force doit intervenir. Si possible, des avertissements doivent être donnés et le suspect doit avoir la possibilité de se rendre. Il faut aussi se demander si le suspect ne peut être appréhendé par la suite (par exemple, si l'identité ou l'adresse du suspect sont connues de la police) sans causer un préjudice injustifié dans l'intervalle.

32. En faisant le test de l'équilibre nécessaire pour établir la proportionnalité, il faut se poser la question de savoir quelle doit être l'imminence de la menace contre la victime pour justifier l'utilisation de la force létale. Quelle est l'ampleur, pour ainsi dire, des périmètres placés autour des vies qui doivent être protégées qui s'ils sont franchis, justifient des mesures préventives? Une menace ne compte-t-elle que quand elle est imminente et présente, comme c'est le cas pour la défense légitime individuelle, ou cela peut-il être étendu, dans certaines circonstances, dans le contexte des opérations de maintien de l'ordre, de sorte que la menace future ou plus éloignée (par exemple, lorsqu'il apparaît au cours d'une arrestation que le suspect pourrait à l'avenir à nouveau décider d'attaquer quelqu'un) peut être considérée comme une menace à la vie qui justifie l'usage de la force létale par la police?

33. L'idéal pour ce qui est du principe de la protection de la vie serait que seul les menaces immédiates et claires à la vie soient considérées comme une justification pour sacrifier une vie. Cependant, dans la réalité, certaines décisions doivent être prises dans des circonstances d'incertitude, notamment quant à la probabilité qu'une

²⁰ Voir, cependant, la note 32 ci-dessous, sur le viol.

²¹ Cependant, il a été soutenu qu'il convient de faire preuve de prudence lorsque l'on oblige les policiers à tirer dans les jambes : Cela étant considéré comme moins létaux, la décision de tirer ne peut être prise plus facilement, tandis que ces tirs se révèlent souvent être mortels. Il serait préférable d'établir un seuil élevé avant qu'une arme à feu soit utilisée, mais une fois qu'elle est utilisée, elle devrait viser le centre de masse. Voir Wicks, (note 9 ci-dessus), p. 146.

menace se concrétisera (par exemple, un suspect en fuite, qui vient d'attaquer quelqu'un crie « Je reviendrai! »). L'incertitude crée la possibilité de réactions excessives et aussi d'abus délibéré. Ceux qui souhaitent justifier leurs actions en invoquant la légitimité de la loi définissent souvent l'intérêt protégé aussi largement que possible – c'est-à-dire qu'ils définissent les périmètres autour des vies qu'ils protègent si largement qu'ils incluent des menaces éloignées voire imaginaires.

34. La logique prépondérante de la situation reste le fait que la police n'a le pouvoir de recourir à la force létale que comme une exception au régime de droit, pour répondre au besoin d'une action urgente afin d'éviter un mal plus grand. Si cette justification n'existe pas, la base des pouvoirs exceptionnels et, par conséquent, les pouvoirs eux-mêmes disparaissent. Plus loin dans le présent rapport, le Rapporteur spécial reviendra à quelques approches possibles à cet égard – celles du danger futur et du danger existant.

35. Il est également important que la décision d'utiliser la force létale soit prise à un moment le plus rapproché possible de celui où cette décision est exécutée, afin de permettre au suspect de modifier de façon autonome et libre son comportement²². C'est seulement dans les cas les plus exceptionnels qu'il n'est pas nécessaire de donner au suspect la possibilité de se rendre.

36. Les textes fiables du droit international qui énoncent les principes de l'utilisation de la force par la police se trouvent dans le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois²³ (le Code) 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 lois²⁴ (les Principes de base). L'essence de ces instruments se reflète dans le principe de la « protection de la vie » tel qu'il est décrit ci-dessus. Ce principe peut être appliqué par les fonctionnaires de police en cas d'arrestation, de détention ou de défense légitime individuelle.

37. L'article 3 du Code est bref, limitant l'utilisation de la force par les agents chargés de l'application de la loi à ce qui est « strictement nécessaire » pour mener à bien leurs tâches. Le commentaire inclus dans le Code, cependant, amplifie cet article, énonçant la norme que l'usage de la force doit être « raisonnablement nécessaire » et se conformer à l'exigence de « proportionnalité », et, à l'alinéa c, définit les limites dans lesquelles des armes à feu doivent être utilisées. Il stipule que l'utilisation d'armes à feu est une mesure extrême et doit être limitée à des circonstances exceptionnelles où « un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, compromet la vie d'autrui et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé ». On peut déduire de cela que ce n'est pas le fait qu'une personne soupçonnée d'avoir commis un crime est sur le point d'être arrêtée, en tant que tel,

²² Voir Kremnitzer *et al.*, « The use of lethal force by police » *Criminal Law Quarterly*, vol. 53, n° 1 (2007-2008). Dans le cas qui a fait date de *McCann et al. c. Royaume-Uni* (au principal et satisfaction équitable), série A, n° 324, requête n° 18984/91, *European Human Rights Reports*, vol. 21, p. 97, arrêt du 27 septembre 1995, un certain nombre de thèses de travail ont été transmises aux soldats qui étaient censés arrêter des présumés terroristes au sujet de la conduite des suspects qui rendait l'utilisation de ce qui s'est avéré être une force létale injustifiée presque inévitable. Voir aussi A/65/321.

²³ Résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe.

²⁴ Voir *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990* : rapport établi par le Secrétariat (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.IV.2, chap. I, sect. B).

qui justifie l'utilisation d'armes à feu, mais plutôt le danger que cette personne représente pour la vie d'autrui.

38. Les Principes de base concrétisent les dispositions du Code. Ils contiennent des dispositions concernant les mesures qui doivent être prises avant l'utilisation d'armes à feu, y compris en donnant des avertissements²⁵, les conditions à remplir lorsque les armes à feu sont utilisées²⁶ et, dans le cas où des armes à feu sont utilisées, les mesures à prendre après l'utilisation de cette force (fourniture d'une assistance médicale et présentation d'un rapport)²⁷.

39. Le principe 5 contient des dispositions exigeant que la contrainte soit exercée de telle sorte que la force est limitée au minimum. La force ne doit être utilisée qu'en dernier ressort et elle doit rester dans les limites de la nécessité et de la proportionnalité.

40. Le principe 7 dispose que : « Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale. » Selon le Principe 8 : « Aucune 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. »

41. Le principe 9 oblige les gouvernements à adopter des règles et règlements assez détaillés en matière d'utilisation des armes à feu par les fonctionnaires de police. Il stipule, en outre, sans ambiguïté, que les armes ne peuvent être utilisées qu'« en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave ». Il semble que, de la même manière que la certitude de la mort de l'agresseur n'est pas nécessaire dans la définition de la force létale, une menace de grave préjudice est considérée comme suffisamment grave pour justifier l'emploi de la force létale.

42. La deuxième phrase du principe 9 interdit l'utilisation intentionnelle létale des armes à feu, sauf quand elle est « absolument inévitable pour protéger des vies humaines ». L'objet de la dernière phrase du principe 9 semble être que lorsque la mort est une certitude, les critères de proportionnalité sont plus élevés que dans les autres cas²⁸.

43. On peut présumer de ce qui précède que la protection de biens ne peut pas être invoquée comme justification pour l'utilisation d'une force potentiellement létale à moins qu'elle ne soit liée, d'une certaine manière, à la défense de la vie (par exemple, la protection d'un hôpital ou une intervention dans d'autres situations où la destruction pourrait mettre en danger des vies, comme c'est le cas avec les centrales nucléaires, etc.)

44. Les instruments cités ci-dessus montrent clairement que les violations du droit à la vie ne se produisent pas seulement lorsqu'il y a un manque de respect ou de

²⁵ Principe 10.

²⁶ Principe 5.

²⁷ Principe 6.

²⁸ Dans ce contexte, il est instructif d'examiner la Loi modèle allemande visant à aider les Länder à rédiger leur propre législation, laquelle prévoit ce qui suit : « Le tir d'un coup de feu qui va, avec une probabilité bordant une certitude, causer la mort, n'est admissible que pour éviter un danger actuel pour la vie ou une atteinte grave à l'intégrité physique d'une personne » (art. 41 2) du projet de modèle d'un règlement de police uniforme).

protection de la vie, mais aussi lorsque des enquêtes appropriées ne sont pas entreprises, et qu'il n'y a pas de responsabilisation appropriée²⁹. Il incombe à l'État, lorsque des accusations crédibles sont faites selon lesquelles des tueries illégales ont eu lieu, de mener des enquêtes efficaces et d'assurer la prise de responsabilité³⁰. Ces enquêtes sont importantes pour assurer qu'une force excessive n'est pas utilisée pendant l'arrestation, mais aussi afin d'exposer les cas où des exécutions sont présentées comme des actions visant à appliquer des lois.

45. Les formes possibles de responsabilité comprennent des accusations criminelles (faisant état, par exemple, d'assassinat et d'homicide involontaire ou volontaire); la responsabilité de droit civil pour dommages et intérêts; d'autres formes de compensation; et des processus disciplinaires internes qui peuvent conduire à la censure et même au licenciement de fonctionnaires³¹.

C. Normes nationales

46. Il a été dit plus haut que, selon les normes du droit international, la raison pour laquelle la force létale peut être utilisée lors d'une arrestation ne se rapporte pas tant au fait qu'un crime a été commis, mais plutôt au danger présenté par le suspect, lequel s'inscrit dans le processus d'évaluation qui se trouve au cœur de l'exigence de proportionnalité. On a fait valoir que l'exception à la règle de droit et aux exigences d'un procès équitable (en vertu duquel le sort d'un suspect doit être déterminée par un tribunal) qui permet l'utilisation de la force létale par la police en cas d'arrestation est motivée par le soupçon qu'un crime a été commis ou par la menace de violence grave. L'accusé a, par la force – c'est-à-dire, par son propre usage de la force – créé une situation où les règles ordinaires de la procédure judiciaire ne peuvent pas être appliquées.

47. Sur le plan interne, la considération clef est traditionnellement la gravité du crime commis par le suspect et cette considération reste importante, mais comme il sera indiqué clairement, cela sert surtout d'indication (et pas nécessairement bonne) du danger posé par le suspect³². Le droit national se concentre également de plus en plus sur des indicateurs objectifs du danger posé par les suspects, qui s'intègrent mieux avec le principe de la « protection de la vie ».

²⁹ *McCann*, note 22 ci-dessus, par. 161; *Ergi c. Turquie*, 40/1993/435/514, Conseil de l'Europe : Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 28 juillet 1998, par. 86; *affaire des enfants des rues (Villagrán Morales et al.) c. Guatemala* (au principal), CIDH Série C, n° 63, Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 19 novembre 1999, par. 139.

³⁰ La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les États doivent enquêter non seulement sur l'usage excessif de la force mais aussi les motivations racistes présumées de meurtres. *Nachova et al. c. Bulgarie* (au principal et satisfaction équitable), requêtes n° 43577/98, 43579/98, arrêt du 6 juillet 2005, par. 77.

³¹ Voir *Baboeram-Adhin et al. c. Suriname* (au principal), (CCPR/C/24/D/146/1983); Rapport du Comité des droits de l'homme (A/40/40), annexe X, constatations du Comité adoptées le 4 avril 1985, par. 16.

³² Un « crime grave avec violence » inclut clairement des crimes tels que l'assassinat, mais on pourrait soulever la question de savoir si le viol menace nécessairement la vie, et par conséquent s'il peut constituer une base pour l'utilisation de la force létale. Il a été soutenu que le viol déshumanise les gens, ce qui s'apparente à une perte de vie et que, de ce fait, il devrait justifier, dans certains cas l'utilisation de cette force. Voir Zicks (note 9 ci-dessus), p. 129).

48. Les termes de « proportionnalité » et de « nécessité » sont généralement utilisés au niveau international, tandis que ces deux termes ainsi que le terme « raisonnable » (qui englobe dans certains cas seulement la proportionnalité et la nécessité) sont souvent utilisés sur le plan national. Un des défis est de s'assurer que le concept du caractère raisonnable n'est pas utilisé de manière à établir des normes inférieures à celles qui sont créées par la proportionnalité et la nécessité.

49. Une arrestation consiste littéralement à « arrêter, immobiliser, stopper » et c'est un outil dont la police dispose pour traduire un suspect en justice. Il peut également servir à prévenir des crimes ou à permettre des enquêtes³³. Le châtement se situe en dehors de la compétence de la police et ne peut pas être une motivation de l'arrestation ou de l'usage de la force.

50. Lorsque le suspect tente d'éviter l'arrestation, la plupart des systèmes juridiques étudiés reconnaissent que si le suspect crée un danger immédiat pour des vies humaines, la force létale peut à un certain point être utilisée par la police. Cependant, la police, dans la plupart des systèmes, a également des pouvoirs, fondés sur son devoir de protéger le public, qui dépassent ceux dont dispose les membres ordinaires du public au titre de la défense légitimé individuelle. On a soutenu dans un certain nombre de cas qui ont fait date que le simple fait qu'un suspect est sur le point de s'échapper n'est pas une justification suffisante pour utiliser une arme à feu³⁴.

51. Un examen de la législation de quelque 101 systèmes juridiques a été effectué pour le présent rapport. On a constaté que plusieurs alternatives de la façon dont les systèmes juridiques traitent la question de l'utilisation de la force létale, par exemple lors d'une arrestation par la police, suivent un continuum, allant d'une approche laxiste à une attitude restrictive.

52. Cinq modèles au moins peuvent être distingués, en termes de type de défense ou de justification qu'ils offrent, dans la législation étudiée (et, dans certains cas, dans la jurisprudence ou la common law, même si une enquête exhaustive de ces sources sort du cadre du présent rapport). Les traits dominants de chacun des cinq modèles seront présentés et la mesure dans laquelle ils se conforment aux normes internationales sera ensuite examinée.

53. Dans certains pays (surtout ceux qui sont influencés par le système de la Common Law), il est possible de faire feu sur des « félons en fuite » dans le contexte d'une l'arrestation (modèle 1). Les « félonies » (actes délictueux graves) étaient initialement des crimes violents pour lesquels la peine de mort pouvait être imposée, mais, au fil du temps, d'autres crimes moins graves ont également été classés dans cette catégorie, de sorte qu'aujourd'hui des crimes non violents peuvent aussi justifier l'utilisation d'armes à feu contre un suspect en fuite³⁵. Une approche similaire est suivie dans les pays où un certain nombre de crimes, qu'il s'agisse de crimes violents ou non, sont énumérés dans une annexe à une loi qui permet à la

³³ Il existe un certain désaccord sur ce point. Une arrestation n'est toutefois pas toujours suivie de poursuites judiciaires.

³⁴ L'affaire principale à cet égard est celle de la Cour suprême des États-Unis, *Tennessee c. Garner*, 471 U.S. 1 (1985) n° 83-1035. Voir aussi l'affaire sud-africaine *Ex Parte Minister of Safety and Security and Others: In Re: S v Walters and Another, Butterworths Constitutional Law Reports*, vol. 7 2002, p. 663 (Cour constitutionnelle).

³⁵ Voir J. Simon, « *Tennessee v. Garner: The fleeinf felon rule* », *Saint Louis University Law Journal*, vol. 30 (1985-1986), p. 1264.

police de tirer sur ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis ces crimes, si elle est incapable de les arrêter par d'autres moyens. Comme la protection de la vie n'est pas requise dans ce modèle, ces systèmes ne sont manifestement pas en conformité avec les normes internationales.

54. Les dispositions législatives d'un autre groupe de pays prévoient que la force létale ne peut être utilisée que lorsque l'infraction concernée est accompagnée de violence grave, ou, du moins, de la menace de violence grave, qui est une condition suffisante pour l'usage de la force létale (modèle 2). Par considération pour le principe de la « protection de la vie », une présomption est en effet créée. La violence antérieure sert de justification pour appuyer la conclusion que le suspect pose un danger futur. Selon cet argument, en commettant un crime grave, le suspect a franchi un certain seuil et a montré une absence de réserve de s'engager dans des actes de violence graves.

55. Cette approche, bien qu'elle représente une amélioration par rapport aux précédentes, contourne de manière insatisfaisante encore le critère de proportionnalité. Il peut être vrai que la plupart des suspects en fuite qui ont commis des crimes graves dans le passé constituent un danger futur à d'autres personnes, mais ce n'est clairement pas le cas pour toutes les personnes dans cette situation. La présomption ne peut pas être irréfutable. On a, par exemple, peu de raisons de penser que quelqu'un qui a commis un crime isolé de passion contre une personne en particulier et est en fuite constitue nécessairement un danger pour la société dans son ensemble. Un voleur non récidiviste qui jette son arme alors qu'il s'enfuit sera probablement dans la même position. Ce modèle s'inscrit également en dehors du cadre des normes internationales.

56. Une autre approche suivie par certains pays, qui est plus proche des normes internationales, est d'exiger que la personne qui procède à l'arrestation ait un motif raisonnable de penser que le suspect pose une menace avant que la force létale puisse être utilisée, mais à ne pas poser d'exigences en ce qui concerne la gravité de l'infraction initiale (ce modèle sera baptisé modèle 4; le modèle 3 combine les modèles 2 et 4, et sera décrit immédiatement ci-après). Cette approche crée un seuil élevé dans le sens que la personne qui procède à l'arrestation, lequel doit souvent prendre une décision en une fraction de seconde, peut être tenu, dans une affaire judiciaire subséquente, d'apporter la preuve qu'il ou elle a fait une évaluation assez complexe des risques, et si sa décision était erronée il ou elle pourrait subir de graves conséquences. Toutefois, ce modèle met un policier dans une position où il ou elle doit prendre des décisions de vie et de mort à un moment où la condition qu'un crime comportant une (menace de) violence grave doit avoir été commise n'est pas remplie. Cette approche risque de saper les notions de primauté du droit et d'un procès équitable, discutées plus haut.

57. Une catégorie moins stricte (classée avec l'approche du modèle 2 « crimes violents » ou peut-être même en dessous, peut maintenant être introduite. Il s'agit d'une catégorie où un crime violent ou un danger (l'un ou l'autre suffiront) sont nécessaires – (elle constituera le modèle 3).

58. L'approche la plus rigoureuse est d'exiger qu'un crime impliquant une (menace de) violence grave a été commis ainsi que la preuve que le suspect constitue une menace (modèle 5). Selon ce modèle, la perpétration d'un crime comportant une (menace de) violence grave est une condition nécessaire mais non suffisante pour l'utilisation de la force létale. Le fait que le fugitif est soupçonné

d'avoir été impliqué dans un crime ou une menace de violence grave est le premier obstacle – puis le second obstacle (et comme nous avons vu non négligeable), consiste à établir que le suspect constitue une menace. Ce modèle – selon la façon dont la question de savoir si le suspect représente une menace de violence est interprétée, ce qui sera discuté ci-dessous – est le plus susceptible d'être en conformité avec les exigences de la primauté du droit et de satisfaire le principe de la « protection de la vie » qui sous-tend les normes internationales.

59. Sur la base de l'exposé ci-dessus, les modèles suivants de sortes de justification ou de défense qui peuvent être invoquées pour l'utilisation de la force létale peuvent être identifiés, dans un ordre de restriction croissante :

1. Tout acte délictueux grave (aucune autre exigence n'est requise);
2. Les crimes violents (seulement);
3. Les crimes violents ou le danger (l'une ou l'autre de ces conditions suffira);
4. Le danger (seulement);
5. Les crimes violents et le danger (ces deux conditions sont requises).

60. Cela rend nécessaire un examen de la question de savoir comment le danger ou la menace que le suspect en fuite pose dans le modèle 5 (ou les modèles 3 et 4) doit être évaluée. Quelle doit être l'imminence ou la proximité de la menace pour qu'elle fasse entrer en jeu le principe de la « protection de la vie »? Diverses approches sont suivies, mais une distinction utile peut être faite entre un suspect qui pose un « danger futur » et celui qui présente une menace « immédiate »³⁶. Une menace permanente est posée par les suspects à l'égard desquels il existe une forte probabilité qu'ils causent un préjudice immédiat à des personnes déterminées ou indéterminées. Ils sont évidemment très dangereux et le danger pourrait être réalisé à tout moment. Cela peut être le cas de tueurs en série, de personnes en prise à une frénésie de vengeance mal ciblée, de certains membres de gangs violents ou de ceux qui fuient le lieu où des actes de terrorisme ont été commis³⁷.

61. Un danger futur n'a pas un caractère continu – il peut ou non se reproduire dans un avenir proche, comme c'est le cas pour la plupart des vols. Il est clair que l'autorisation de l'emploi de la force létale seulement contre une menace continue dans le contexte d'une arrestation est plus facile à concilier avec l'idéal d'une menace évidente et imminente associée au principe de la « protection de la vie » que ce ne serait le cas avec un danger futur, et la première constitue l'option privilégiée.

62. La discussion a jusqu'ici été largement axée sur la proportionnalité, telle qu'elle est complétée par la nécessité. Dans la législation d'un certain nombre de pays, cependant, la proportionnalité n'est pas nécessaire ou joue un rôle minime. Au lieu de cela, l'accent est purement mis sur la nécessité. La seule question qui se pose est celle de savoir si ce sont les moyens les moins dommageables disponibles qui ont été utilisés pour arrêter le suspect. Par exemple, la police a-t-elle essayé de tirer dans les jambes, des avertissements ont-ils été donnés et quels types d'armes ont été utilisés? Ces considérations sont valables, mais incomplètes car la question de la

³⁶ Voir Kremnitzer (note 22 ci-dessus), p. 92.

³⁷ Voir Gabriella Blum, et Philippe Heyman, « Law and Policy of Targeted Killing », *Harvard National Security Journal*, vol. 1 (juin 2010), p. 161.

proportionnalité n'est pas abordée. On ne pose pas la question de savoir si le niveau de force utilisé est justifiée en premier lieu.

63. Il existe des systèmes juridiques où l'emploi de la force létale (ou de la force en général) n'est pas formellement réglementé par la loi ou très peu. Dans certains cas, l'exigence du « caractère raisonnable » est simplement posée, sans une définition claire de ce terme, que ce soit dans la législation ou la jurisprudence des tribunaux. Une situation plus répandue et tout aussi préoccupante, à laquelle on a fait allusion précédemment, est celle qui existe lorsque sont en place des dispositions juridiques formelles qui, dans certains cas, prétendent être très protectrices du droit à la vie, mais pour une variété de raisons, ne sont pas appliquées ou le sont seulement partiellement, ou sont même utilisées comme une ruse pour dissimuler une activité illégale.

64. Une question mentionnée au début est de savoir si les citoyens devraient avoir les mêmes pouvoirs que la police d'utiliser la force létale. Les citoyens sont en droit de protéger leur vie en vertu de la défense légitime individuelle qui peut être invoquée s'ils sont attaqués alors qu'ils procèdent à une arrestation par un particulier. Toutefois, ils n'ont pas les mêmes devoirs d'application des lois que la police et ils n'ont pas la même formation et la responsabilité organisationnelle. En bref, ils ne jouent pas le même rôle que la police. En conséquence les mêmes considérations ne s'appliquent pas pour justifier qu'on leur accorde le pouvoir de recourir à la force létale au-delà de ce qui est offert par la légitime défense³⁸.

D. Assassinats ciblés

65. La question de l'utilisation de la force létale et de l'arrestation vient aussi au premier plan dans le contexte de l'utilisation accrue des assassinats ciblés, comme elle se manifeste dans des pratiques telles que les attaques de drones et les raids (y compris, par exemple, l'assassinat d'Oussama ben Laden au Pakistan par les forces des États-Unis d'Amérique)³⁹. En ce qui concerne ce dernier cas, certaines au moins des informations disponibles donnent à penser que l'objectif était de tuer et non de capturer Ben Laden⁴⁰.

66. Dans le contexte du mandat, l'assassinat ciblé a été défini comme l'utilisation intentionnelle et délibérée de la force létale « avec un certain degré de préméditation, contre un individu ou des individus spécifiquement identifiés à l'avance par le perpétreur »⁴¹.

³⁸ La loi dans les 13 pays étudiés permet l'arrestation civile, bien que, dans la plupart des cas, des civils ne sont pas autorisés à aider la police lors d'une arrestation.

³⁹ Voir A/65/873-S/2011/381, par. 22; S/2011/120, par. 35; Mary Ellen O'Connell « Unlawful Killing with Combat Drones: A Case Study of Pakistan » *Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper n° 09-43* (2004-2009), p. 21. Voir aussi les commentaires du conseiller juridique du Département d'État américain, Harold Koh, « The Lawfulness of the U.S. Operation against Osama bin Laden » <http://opiniojuris.org/2011/05/19/the-lawfulness-of-the-us-operation-against-osama-bin-laden/>.

⁴⁰ Voir, par exemple, les commentaires du procureur général des États-Unis, Eric Holder : « La réalité est, nous lirons les droits de Miranda à un cadavre ». Dans l'article du *Washington Post*, Holder déclare : « Si Ben Laden est trouvé, il sera tué », <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/16/AR2010031603753.html>.

⁴¹ Voir A/HRC/14/24/Add. 6, par. 9.

67. Sans se prononcer sur la gamme complète des questions entourant la légalité de ces opérations, y compris celles liées à des aspects comme la souveraineté, le présent rapport aborde la question de savoir dans quelle mesure une décision qui est prise à l'avance et qui exclut toute possibilité d'offrir ou d'accepter une possibilité de se rendre confère à ces opérations un caractère illégal.

68. Beaucoup se tourneront sur le système de droit applicable. Si le ciblage survient dans le contexte de l'application de la loi, le droit international relatif aux droits de l'homme s'applique exclusivement. S'il a lieu pendant un conflit armé, ce droit demeure applicable, cependant, le droit international humanitaire trouve son application en tant que *lex specialis*⁴².

69. Bien que les deux systèmes de droit permettent, dans certaines circonstances, l'utilisation de la force létale par les agents de l'État les approches suivies sont très différentes. Dans le cas du droit international relatif aux droits de l'homme, l'utilisation de la force létale est considérée comme exceptionnelle, et n'est légale que dans l'ensemble limité de circonstances applicables aux situations d'application de la loi décrites dans le reste du présent rapport. Le droit international humanitaire est généralement plus souple en ce qui concerne l'utilisation de la force létale, mais pour que cette force soit utilisée en toute légalité, des règles différentes doivent être respectées comme on le verra ci-dessous.

70. On peut poser la question de savoir si le cadre d'application de la loi traditionnelle offre des solutions réalistes à des cas extrêmes tels que certaines activités terroristes ou situations d'otages. Le droit relatif aux droits de l'homme impose que tous les efforts soient faits pour arrêter un suspect. En termes du critère de nécessité discuté plus haut, des niveaux progressifs de force proportionnelle et nécessaire dans les circonstances peuvent être utilisés afin d'arrêter le suspect. Lorsqu'il n'existe aucun autre moyen de contrer une menace immédiate à la vie – par exemple, lorsque l'exigence de proportionnalité est respectée et qu'il y a des raisons de croire que le suspect va immédiatement ouvrir le feu en cas d'affrontement – une force instantanée sans avertissement, y compris une force létale, peut être utilisée. De tels cas peuvent être résolus dans les limites des normes applicables à l'application des lois sans changer le cadre juridique bien établi ou faire valoir que le droit international humanitaire s'applique dans des cas où il n'est manifestement pas applicable.

71. Dans le cas d'un conflit armé international, on affirme souvent que les soldats ennemis « peuvent être tués à tout moment et en tout lieu », et, en règle générale, aucune tentative d'arrestation ne doit être faite et aucune possibilité de se rendre n'a besoin d'être donnée. Cependant, comme on le verra ci-dessous, l'utilisation de la force létale au cours des conflits armés reste soumise à des contraintes telles que la nécessité militaire. Dans un conflit armé non international, les membres des forces opposées peuvent aussi être ciblés tant qu'ils participent directement aux hostilités, mais encore une fois cela est soumis à la nécessité militaire. Quand un combattant ou une personne qui participe directement aux hostilités sont mis hors de combat ou se rendent à l'ennemi, l'ennemi ne peut pas tuer ou blesser cette personne⁴³.

⁴² *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, Recueil C.I.J. 1996*, p. 226, par. 25.

⁴³ Article 40 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève; article 4 1) du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève.

72. Un État ne peut en aucun cas suivre une approche en vertu de laquelle une reddition n'est pas acceptée. Les ordres du type « pas de quartier » constituent des crimes de guerre⁴⁴.

73. Les philosophies sous-jacentes du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire sont différentes. Les mesures prises contre un suspect dans le cadre de l'application des lois sont fondées sur le soupçon de culpabilité de conduite criminelle. Comme cela a été indiqué précédemment dans le présent rapport, la décision finale de tirer doit être prise à un moment le plus rapproché possible de l'action d'ouvrir le feu, afin de permettre au suspect concerné de changer d'avis et d'abandonner la conduite qui constitue une menace à vie d'une ou plusieurs autres personnes.

74. Dans un conflit armé international, l'utilisation de la force létale est généralement fondée non pas sur le soupçon de la culpabilité d'un individu, mais sur le statut de l'ennemi ou sa participation active à un groupe plus grand, à savoir un adversaire dangereux. La culpabilité individuelle n'entre normalement pas en jeu. Un assassinat ciblé, cependant, lorsqu'il est effectué dans le cadre de ces conflits armés, n'est pas conforme à ce paradigme. La cible est identifiée sur une base individuelle d'une manière qui est liée à sa conduite individuelle ou sa culpabilité perçue, ce qui rend une comparaison avec le paradigme de l'application des lois difficile à éviter.

75. Pour déterminer si une possibilité de se rendre doit être offerte à quelqu'un dans la position d'un Ben Laden ou s'il faut faire une tentative de l'arrêter, l'une des questions clefs est donc une question factuelle, à savoir s'il existe un conflit armé dans le pays en question, dans ce cas au Pakistan, ou s'il n'y a pas de conflit armé dans l'ensemble du pays, s'il y en a un dans la région concernée. Il est clair que des conflits armés non internationaux se déroulent en Afghanistan et en Iraq dans la mesure où, dans les deux cas, les forces américaines et leurs alliés sont engagés dans des hostilités avec le consentement du Gouvernement hôte et les forces opposées constituent des groupes armés organisés qui sont identifiables comme tels, et le seuil requis de violence a été atteint.

76. Il existe toutefois un désaccord quant à la question de savoir si la situation qui existe au Pakistan équivaut à un conflit armé. Si la situation au Pakistan est loin de la définition juridique du « conflit armé », comme certains commentateurs l'affirment en invoquant essentiellement le fait que l'intensité de la violence n'a pas atteint le seuil d'un conflit armé, le paradigme de l'application des lois s'applique.

77. Même si l'on admet qu'il existe un conflit armé dans ce pays particulier ou dans certaines parties de ce pays, il n'en résulte pas qu'il y ait un conflit armé dans la région particulière où les opérations ont lieu. Comme cela a été souligné, l'existence d'un conflit armé déclenche simplement l'application du droit international humanitaire. L'utilisation de la force létale lors d'une situation de conflit armé ne sera légale que si cette force est utilisée en stricte conformité avec le droit international humanitaire.

78. Quelles seraient les conséquences de l'opinion selon laquelle les opérations telles que celles qui ont eu lieu à Abbottabad sont intervenues dans le contexte d'un

⁴⁴ Article 8 2) b) xii) et article 8 2) e) x) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Les règles 46 à 48 du Droit international humanitaire coutumier stipulent que cela constitue aussi un crime en vertu du droit coutumier.

conflit armé non international? La légalité de l'action dans ce paradigme dépendra de la question de savoir si la cible participait directement aux hostilités (combattant), et si la force utilisée était conforme aux exigences du droit international humanitaire, y compris la nécessité militaire. La question de savoir si une personne participe directement aux hostilités est une question factuelle déterminée par la fonction que la personne concernée remplit, « pendant » que ladite personne exerce cette fonction⁴⁵.

79. Le Guide du Comité international de la Croix-Rouge sur la participation directe aux hostilités identifie ce qui équivaut à une nouvelle catégorie de participants, ceux qui exercent une fonction de combat dite continue⁴⁶. Selon le Guide, une personne appartenant à cette catégorie peut être ciblée en tant que combattante dans un conflit armé international⁴⁷. Toutefois, accepter qu'une telle personne est un participant direct aux hostilités revient à étendre les catégories en jeu au delà de leur sens habituel. La question de savoir si un individu est un combattant dans un conflit armé international est une question de statut, cet individu devenant un combattant en vertu de son appartenance aux forces armées d'une partie à un conflit. La catégorie créée par la fonction de combat continue implique une détermination similaire faite sur la base du statut correspondant au concept de « participation directe aux hostilités »⁴⁸. Toutefois, les textes de traité pertinents n'offrent pas de base claire pour une détermination de statut dans le contexte de la participation directe aux hostilités. La participation directe aux hostilités est plutôt une question de fait et ne dure que tant que la personne concernée est engagée dans une activité qui atteint le seuil de participation directe aux hostilités.

80. La situation qui existe dans chaque pays doit être évaluée au cas par cas, afin de déterminer s'il existe un conflit armé ou non. L'idée d'une « guerre mondiale contre le terrorisme », si elle est prise littéralement, impliquerait que les règles internationales humanitaires peut être utilisée pour justifier des assassinats ciblés dans n'importe quel pays du monde, à tout moment, ce qui voudrait dire que le monde entier deviendrait un théâtre de guerre, d'une guerre sans frontières. Cela saperait les fondements mêmes des restrictions à l'usage de la force que le droit international cherche à maintenir. Toute allégation selon laquelle un assassinat ciblé particulier au Pakistan est licite ne peut être utilisée pour faire valoir que des actions similaires dans d'autres pays ou régions sont licites.

81. Il faut également garder à l'esprit d'autres différences. Dans une situation qui se produit dans le chaos du champ de bataille, la fourniture d'une chance d'arrestation n'entre même pas en considération. La question peut toutefois légitimement se poser de savoir si la même chose s'applique lorsqu'un adversaire spécifique se trouve dans un isolement relatif, qu'il a été sous surveillance pendant des années, loin du champ de bataille, et qu'une force écrasante est disponible. Les États ne doivent pas infliger un « préjudice supérieur à celui qui est inévitable pour atteindre des objectifs militaires légitimes »⁴⁹. Les États ne peuvent exercer

⁴⁵ Article 51 3) du Protocole additionnel I, article 13 3) du Protocole additionnel II.

⁴⁶ Comité international de la Croix-Rouge, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire (CICR Guide)*, 2009, p. 34.

⁴⁷ Ibid., p. 66.

⁴⁸ Voir A/HRC/14/24/Add.6, par. 65.

⁴⁹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear weapons, avis consultatif, Recueil C.I.J. 1996*, par. 78.

qu'une force qui est militairement nécessaire et compatible avec les principes humanitaires⁵⁰.

82. Le point de vue du Comité international de la Croix-Rouge, tel qu'il est exprimé dans son Guide, est que « ce serait défier les notions fondamentales de l'humanité de tuer un adversaire ou de s'abstenir de lui donner une possibilité de se rendre lorsqu'il n'existe manifestement pas de nécessité d'utilisation de la force létale »⁵¹. En effet, les principes de nécessité militaire et d'humanité exigent que cette personne ne peut être tuée lorsque des moyens moins violents, tels que l'arrestation, sont disponibles⁵².

83. Dans les situations d'incertitude, le fardeau de la preuve devient important. Les États sont tenus de fournir la base juridique des assassinats ciblés⁵³. Ceux qui souhaitent élargir les catégories établies et les règles du droit international au-delà de leur signification établie, sont tenus de le justifier.

84. Le droit international humanitaire exige qu'un État mène une enquête et, le cas échéant, poursuive les individus pour les violations commises⁵⁴. De même, le droit relatif aux droits de l'homme garantit le droit à un recours⁵⁵. La transparence est une composante nécessaire de l'obligation qui incombe aux États d'enquêter sur les violations présumées tant du droit international humanitaire que du droit international relatif aux droits de l'homme. Pour respecter leurs obligations d'assurer la transparence et la responsabilité, la première chose que les États doivent faire est de divulguer les garanties en place lors de la conduite des opérations afin d'assurer que des violations ne sont pas commises. Ces garanties doivent inclure la possibilité d'avorter toute mission de ciblage si la poursuite de l'opération met en péril les obligations juridiques, par exemple, si la personne ciblée est hors de combat ou se rend.

85. Dans une large mesure, pour procéder à l'évaluation finale de situations de ce genre, il faudra examiner l'étendue des violations potentielles du droit à la vie. Même un cas isolé (profil particulièrement élevé) pourrait créer un précédent dangereux que d'autres États pourraient suivre, mais plus une pratique d'assassinats ciblés douteuse deviendra continue et systématique, plus elle soulèvera de questions.

II. Conclusions

86. Les perceptions de dangers menaçants suscitent souvent des tentatives de justifier l'emploi de la force létale sur la base d'un principe élargi de « protection de la vie », alors que la menace n'est ni présente ni continue. On

⁵⁰ Article 1 2) du Protocole additionnel I; préambule du Règlement annexé à la quatrième Convention de La Haye IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre; article 142 de la troisième Convention de Genève; article 158 de la quatrième Convention de Genève. Voir aussi A/HRC/14/24/Add.6, par. 77.

⁵¹ Directives du CICR (note 46 ci-dessus) p. 82.

⁵² Haute Cour de Justice d'Israël, *The Public Committee against Torture et al. c. The Government of Israel et al.* HCJ 769/02, arrêt du 14 décembre 2006 (Comité public contre la torture en Israël), par. 40.

⁵³ Voir A/HRC/14/24/Add.6, par. 87.

⁵⁴ Droit international humanitaire coutumier, règle 158.

⁵⁵ Roht-Arriaza, Naomi « State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law » *California Law Review*, vol. 78 (1990), p. 463.

fait alors valoir que l'ampleur du danger existant est telle que les périmètres de défense doivent être poussés vers l'extérieur ou vers l'avant, dans l'avenir.

87. Le fait que l'on ait affaire à des situations de ce genre ne devrait pas donner lieu à l'établissement de normes différentes en matière d'utilisation de la force. Comme l'a indiqué la Commission internationale de juristes⁵⁶ : « Le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire n'ont pas été rédigés en ayant à l'esprit une situation de paix et de stabilité politique à l'esprit. La raison d'être de ce système juridique est plutôt de fournir aux États le cadre qui leur permet de répondre efficacement même aux crises les plus graves. » L'adoption d'une approche différente saperait les structures de base des règles du droit international.

88. Les grands principes de l'utilisation de la force létale en conformité avec le droit international lors d'une arrestation peuvent être résumés comme suit :

a) Le pouvoir de la police d'utiliser la force létale lors d'une arrestation est d'une extrême gravité et doit être considéré comme une exception à la règle qui doit être justifiée, dans chaque cas sur la base de ses propres circonstances;

b) Le point de départ est le caractère sacré de la vie. Les normes internationales à cet égard sont fondées sur ce qu'on a appelé la « protection du principe de vie » : le droit à la vie ne peut être limité que dans le but de protéger la vie;

c) La force létale, entendue comme une force qui, en toute probabilité ou certitude, mettra fin à la vie, ne peut donc être utilisée lors d'une arrestation que dans l'intérêt de la protection de la vie. Une telle action ne peut être justifiée que si le suspect a commis ou menacé de commettre un crime violent grave; s'il constitue une menace immédiate ou continue; si une telle action est par ailleurs proportionnelle; et si elle est nécessaire;

d) La proportionnalité exige que, toutes choses considérées, le préjudice causé à l'agresseur ne l'emporte pas sur la valeur de la protection de la vie de la victime. La nécessité exige qu'aucune alternative moins dommageable (par exemple, l'usage d'une force non létale ou d'autres formes d'arrestation) ne soit disponible;

e) La force létale ne peut être utilisée uniquement pour protéger des biens;

f) Les membres ordinaires du public ne doivent pas disposer des mêmes pouvoirs d'arrestation que les policiers;

g) Tous les cas d'utilisation de la force létale devraient être étudiés par le biais d'un processus efficace, et, le cas échéant, ceux qui ont violé le droit à la vie doivent être tenus pour responsables. L'État doit fournir des soins médicaux à ceux que ses agents ont blessés.

89. Il incombe à chaque société de donner à ces normes un contenu juridique et une application. Il faudrait poser la question de savoir qui ou quelle institution serait dans la meilleure position pour le faire. On pourrait considérer, par exemple, les législateurs, les tribunaux et les officiers de police.

⁵⁶ Étude de la Commission internationale de juristes (note 10 ci-dessus), p. 18.

90. Une première approche consisterait à permettre aux législateurs de prévoir des normes détaillées concernant l'utilisation de la force létale, laissant peu de latitude aux policiers et aux tribunaux. Les éléments à prendre en considération pour établir les critères de proportionnalité pourraient être établis par les législateurs. L'adoption de cette démarche est une assurance de certitude juridique. L'inconvénient est qu'il n'existe aucun ensemble de règles, pour complexes qu'elles soient, qui peuvent prévoir et traiter de façon satisfaisante toute la complexité des types de situations qui surviennent dans ce contexte. Par ailleurs, on pourrait considérer qu'il serait préjudiciable pour la sainteté de la vie d'annoncer à l'avance qu'il y a des formules qui décrivent en détail quand et comment des vies peuvent être sacrifiées. Comme il est indiqué ci-dessus, la notion de respect équilibré des vies humaines, même si elle inévitable, reste problématique⁵⁷.

91. La seconde approche implique que le législateur se limite à établir des lignes directrices de base et qu'il laisse la police et les tribunaux donner une application pratique aux normes internationales. On peut soutenir que le manque éventuel de certitude juridique qui en résulterait serait compensé par le fait qu'une telle approche permettrait une intervention humaine au cas par cas d'abord de la part de la police et ensuite dans les tribunaux et dans le règlement intérieur de la police. Au fil du temps, cela permettrait d'élaborer de façon organique un ensemble de règles pratiques coutumières qui seraient adaptées aux nuances et à l'évolution des normes sociales, tout en restant dans les limites des normes internationales.

III. Recommandations

92. Il faudrait entreprendre une réforme du droit pour mettre les lois nationales sur l'arrestation en conformité avec les normes internationales, en particulier en ce qui concerne les principes de base décrits ci-dessus. Des politiques d'utilisation de la force devraient être élaborées pour orienter la police quant aux lois et valeurs qui doivent guider leur utilisation de la force, aux niveaux admissibles de force, et à d'autres questions comme la nécessité de donner la priorité à la sécurité des civils. Ces politiques devraient traiter de la force létale ainsi que la force moins létale et non létale. Elles pourraient être élaborées par les gouvernements nationaux ou d'autres ou par les services de police en conformité avec les normes internationales, en consultation avec des civils. Les lois, politiques et pratiques doivent être maintenues par les organismes des Nations Unies chargés de la défense des droits de l'homme. Le respect des normes internationales par les États devrait être supervisé par des organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme.

⁵⁷ La Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé inconstitutionnelle une disposition d'une loi antiterroriste, qui a habilité le Ministre de la défense à ordonner qu'un avion de ligne soit abattu si l'on peut supposer que cet avion va être utilisé contre la vie d'autres personnes, notamment car cela amènerait l'État à traiter des personnes comme des objets. *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale), *Neue Juristische Wochenschrift*, 751 (2006), question débattue dans l'ouvrage d'Oliver Lepsius, « Human dignity and the downing of aircraft » *German Law Journal*, vol. 7 (2006), p. 761 et 762.

93. Il faudrait abolir les lois qui autorisent l'usage de la force létale pour la défense de biens et celles qui donnent aux citoyens les mêmes pouvoirs que les policiers lors d'une arrestation.

94. Les gouvernements devraient s'assurer que les services de police mettent l'accent sur l'élaboration d'outils et de stratégies visant à minimiser la nécessité d'une force létale pour une arrestation. Ceux-ci devraient inclure des mesures telles que la fourniture à la police d'armes non létales permettant de surmonter plus facilement la résistance du suspect (l'utilisation de ces armes devant elle-même être soumise à un contrôle strict); l'emploi plus fréquent de stratégies d'endiguement et de désescalade et, plus généralement, une politique visant à permettre à la police de faire un usage optimal de sa supériorité numérique et technologique générale dans des situations où l'on prévoit qu'il sera peut-être nécessaire d'utiliser une force létale.

95. La police et les organismes de contrôle indépendant devraient conserver des données complètes sur l'utilisation, par leurs membres, de la force létale et, idéalement, d'autres formes dangereuses de contrainte.

96. La formation dans le domaine des droits de l'homme et des méthodes modernes de répression, y compris des méthodes moins ou non létales est cruciale. S'il est nécessaire de faire appel à l'armée dans l'application des lois, celle-ci doit subir une formation spéciale en matière de droits de l'homme.

97. La technologie moderne (caméras de vidéosurveillance, enregistrements de téléphone cellulaire, etc.) devrait être employée pour assurer la responsabilisation.

98. Les normes internationales établies qui régissent l'emploi de la force donnent à la police suffisamment de moyens pour faire face aux problèmes de sécurité, notamment dans le contexte d'une arrestation, et ne doivent pas être modifiées pour réaliser des gains de sécurité à court terme.

99. En plus du rôle joué par les organes de supervision de l'Organisation des Nations Unies, les systèmes régionaux de défense des droits de l'homme devraient également être encouragés à se concentrer sur l'usage excessif de la force lors d'une arrestation.