

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

AFFAIRE MAKARATZIS C. GRECE

Requête n° 50385/99

OBSERVATIONS ECRITES

**DE L'INSTITUT DE FORMATION EN DROITS DE L'HOMME DU BARREAU DE PARIS
avec la collaboration du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire de
l'Université Panthéon- Assas Paris II**

Article 36 § 2 de la Convention

Article 44 du Règlement de la Cour

Sommaire :

- I. Introduction
- II. Sur l'applicabilité de l'article 2 de la C.E.D.H. en dehors de la survenance d'un décès
- III. Sur les obligations étatiques découlant de l'article 2 de la C.E.D.H. au sujet de l'usage de la force par la police ou l'armée
 1. Les règles relatives à l'usage de la force pouvant entraîner un décès
 2. L'obligation procédurale devant être respectée à la suite de l'usage de la force létale par des agents de la police ou de l'armée

I. INTRODUCTION

Les présentes observations concernent l'allégation de méconnaissance du droit à la vie d'un automobiliste n'ayant pas respecté un feu rouge et qui s'est alors trouvé poursuivi par des policiers faisant largement usage de leurs armes à feu pour tenter d'immobiliser son véhicule. Elles se limitent à l'étude de l'applicabilité, dans l'hypothèse où l'intéressé ne décède pas des suites de ce recours à la force, de l'article 2 de la Convention protégeant le droit à la vie ainsi qu'aux diverses obligations étatiques découlant de cette disposition. Si ce second thème est fréquemment traité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la première problématique constitue une nouveauté et le principal intérêt de la présente affaire. Il s'agit en effet de démontrer que la simple menace d'atteinte à la vie, et non plus seulement une action ayant effectivement entraîné un décès, doit pouvoir être examinée au regard de l'article 2 de la C.E.D.H.. Plus largement, il convient de s'interroger sur la formation et la responsabilité des forces de l'ordre dans l'usage de la force pouvant entraîner, même si elle n'est pas réalisée, la violation du droit à la vie. A cet égard, un bref rappel des principes pertinents de la jurisprudence européenne mais aussi l'évocation de certaines règles de droit comparé peuvent s'avérer utiles pour justifier une évolution de l'approche de la question de l'applicabilité de l'article 2 et renforcer les obligations des Etats en matière de protection d'un droit formant « *la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme* »¹.

Cette étude revêt d'autant plus d'intérêt que des défaillances ou fautes graves commises par les services de l'ordre sont toujours possibles, y compris dans les Etats démocratiques², et que ce risque est sans doute accentué dans le contexte actuel de lutte contre le terrorisme. S'agissant plus particulièrement de la situation française, il faut rappeler qu'en 1997, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans ses observations finales à la suite du 3^{ème} rapport périodique présenté par la France se disait : « *sérieusement préoccupé par le nombre et la gravité des allégations parvenues jusqu'à lui en ce qui concerne les mauvais traitements infligés par des agents de la force publique à des détenus et à d'autres personnes auxquelles ils se heurtent, y compris l'emploi inutile d'armes à feu, qui a provoqué un certain nombre de décès, le risque de ces mauvais traitements étant beaucoup plus grand dans le cas des étrangers et des immigrants* » (§.16). A cet égard, « *Le Comité est préoccupé de ce que, lorsque la gendarmerie nationale, qui est essentiellement une formation militaire, intervient pour maintenir l'ordre civil, ses pouvoirs soient plus larges que ceux de la police. En conséquence : le Comité recommande à l'Etat partie d'envisager d'abroger ou de modifier le décret daté du 22 juillet 1943 afin de réduire les pouvoirs de la gendarmerie nationale en ce qui concerne l'emploi des armes à feu dans les situations de maintien de l'ordre, ceci en vue d'harmoniser ces pouvoirs avec ceux de la police* » (§.18). Depuis cette date, la jurisprudence de la Cour de cassation a évolué et le

¹ Arrêt *Streletz, Kessler et Kenz c. Allemagne* du 22 mars 2001 [G.C.], Req. n° 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II, § 94 notamment.

² Voir par exemple, dans le cas de la France, les Observations du Comité des droits de l'homme de l'O.N.U. relatives au 3^{ème} Rapport présenté par cet Etat au titre de l'article 40 du *Pacte international sur les droits civils et politiques* (CCPR/C/79/Add.80, 4 août 1997, § 15 et s.), les différents Rapports du Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture ou des mauvais traitements établis à la suite de visites effectuées dans divers lieux de détention en France en 1991, 1996, 2000 2002 et 2003 ou plus récemment le *Rapport annuel 2003* de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, rendu public le 6 mai 2004 (http://www.cnds.fr/ra_pdf/CNDS_rapport_annuel_2003.pdf).

Rapport de la commission de révision du Statut général des militaires, mentionne « *l'emploi de la force en opérations extérieures* » en rappelant qu'il revient « à l'autorité judiciaire d'apprécier a posteriori si l'usage des armes était légitime, et notamment s'il était proportionné à la gravité de la menace »³. A fortiori ce principe devrait s'imposer lors des contrôles de police opérés sur le territoire national.

Un rappel voire un approfondissement des obligations essentielles incombant à l'ensemble des « forces de l'ordre » et notamment aux autorités de la police, de la gendarmerie et de l'armée, s'avère alors des plus pertinents, en particulier lorsque ces autorités font usage de la force létale⁴.

II. SUR L'APPLICABILITE DE L'ARTICLE 2 DE LA C.E.D.H. EN DEHORS DE LA SURVENANCE D'UN DECES

Même lorsque l'usage de la force par les forces de police n'a pas entraîné le décès d'un individu, celui-ci devrait néanmoins pouvoir utilement se prévaloir de l'article 2 de la Convention garantissant son droit à la vie. La jurisprudence européenne admet en effet que dans certaines circonstances, la simple victime « potentielle » ou « virtuelle » d'une violation est habilitée à agir au titre de la C.E.D.H.. L'arrêt *Soering c. Royaume-Uni* constitue une référence à cet égard puisqu'il énonce qu'une mesure nationale d'extradition pourtant non encore réalisée peut être déclarée contraire à la Convention, ou plus précisément à son article 3, s'il existe un risque sérieux de réalisation de mauvais traitements dans le pays de destination⁵. Cette solution justifiée par le souci de garantir l'effectivité de cette disposition insiste en particulier sur « *la gravité et le caractère irréparable de la souffrance prétendument risquée* »⁶. Ce raisonnement devrait pouvoir être transposé au sujet d'une violation virtuelle de l'article 2 : l'usage de la force létale par des agents de police peut effectivement, selon les circonstances, constituer un risque sérieux de violation du droit à la vie. Il est raisonnable d'affirmer qu'une personne poursuivie par des policiers et visée par leurs multiples coups de feu risque sérieusement de décéder, même si un examen attentif des faits s'impose alors pour déterminer si ce risque est « *suffisamment réel et immédiat* » pour entraîner un constat de violation du texte conventionnel⁷.

Ainsi, l'article 2 de la C.E.D.H. devrait pouvoir être applicable dans une affaire dans laquelle des policiers ont fait usage de la force meurtrière, même si cette action n'a pas abouti au décès de la personne visée. Le caractère irréversible d'une violation réalisée du droit à la vie ne doit pas être attendu pour examiner les conditions dans lesquelles l'usage de la force létale a été mis en œuvre. A défaut, certaines exactions commises par des agents publics ne seraient pas sanctionnées au titre de la C.E.D.H. au motif

³ Rapport de la Commission présidée par M. Denoix de Saint-Marc, remis le 29 octobre 2003, p. 15 (voir site du Ministère de la défense : <http://www.defense.gouv.fr>). Voir également un arrêt du 18 février 2003 par lequel la Chambre criminelle de la Cour de cassation impose aux juges de rechercher si l'usage de son arme à feu par un gendarme, autorisée par le décret du 20 mai 1903, était « *absolument nécessaire en l'état des circonstances de l'espèce* ».

⁴ Il faut souligner que cette préoccupation a d'ailleurs justifié l'organisation de plusieurs travaux au sein du Conseil de l'Europe, un programme « Droits de l'Homme et Police » mené depuis 1997 consistant par exemple à améliorer la formation des membres des services de police en intégrant un enseignement substantiel du droit des droits de l'homme (voir le site http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/Police/).

⁵ Arrêt *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, Série A n° 161.

⁶ *Idem*, § 90.

⁷ Arrêt *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni* du 26 février 1982, Série A n° 48, § 26.

qu'elles n'ont pas entraîné de décès et que, par ailleurs, elles ne cadrent pas nécessairement avec les conditions d'applicabilité de l'article 3 prohibant la torture ou les mauvais traitements⁸. Seul l'élargissement de l'applicabilité de l'article 2 de la Convention à toute hypothèse d'usage de la force létale, y compris en dehors de la survenance d'un décès, pourrait pallier cette lacune et permettre ainsi d'assurer pleinement l'effectivité du droit au respect de la vie⁹.

III. SUR LES OBLIGATIONS ETATIQUES DECOULANT DE L'ARTICLE 2 DE LA C.E.D.H. AU SUJET DE L'USAGE DE LA FORCE PAR LA POLICE OU L'ARMEE

L'article 2 de la Convention énonce l'obligation négative de ne pas porter atteinte au droit à la vie et énonce ensuite les hypothèses précises dans lesquelles la mort peut être admise en ce qu'elle résulte d'un « *recours à la force rendu absolument nécessaire* ». La jurisprudence européenne impose alors que soient attentivement examinés les cas où la mort est infligée, notamment par un usage délibéré de la force meurtrière, et que soient pris en considération « *non seulement les actes des agents de l'Etat ayant eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment la préparation et le contrôle des actes en question* »¹⁰. Plusieurs obligations positives sont donc mises à la charge des Etats en plus de l'obligation générale de ne pas porter volontairement atteinte au droit à la vie, laquelle doit d'ailleurs être clairement inscrite dans leur législation.

1. Les règles relatives à l'usage de la force pouvant entraîner un décès

Le premier des principes pertinents consiste dans l'adoption par les autorités publiques de règles très précises quant aux conditions d'une habilitation à porter des armes à feu et quant aux circonstances autorisant l'usage de celles-ci¹¹. Il est ensuite de jurisprudence constante qu'une règle de proportionnalité doit guider les agents de la police ou de l'armée lorsqu'ils utilisent la force et que cette action peut aboutir au décès d'un individu¹². Cela signifie que le recours à la force létale n'est admissible qu'en cas d'absolue nécessité et s'il n'existe aucun autre moyen efficace d'empêcher un individu de tuer d'autres personnes, ou quant il faut mettre

⁸ Cette dernière disposition suppose en effet que soit atteint un certain « seuil de gravité » et que soit démontrée une volonté de faire souffrir ou d'avilir la personne concernée. Cf. *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, Série A n° 25, *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999 [G.C.], Req. n° 25803/94, C.E.D.H. 1999-V, la *Convention des Nations-Unies contre la torture ou autres peines ou traitements inhumains ou dégradants* du 7 juillet 1989.

⁹ « *La Cour doit guider son interprétation de l'article 2 sur le fait que l'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument de protection des êtres humains, appellent à comprendre et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives* » : arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1995, Série A n° 324, § 146.

¹⁰ Arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 149-150.

¹¹ Voir par exemple la récente modification de la législation grecque sur ce point : Loi n° 3169/2003 « Détention et usage d'armes à feu par des policiers, formation de ceux-ci et autres dispositions » (mentionnée dans le *Rapport sur la situation des droits fondamentaux en Grèce en 2003* présenté au Réseau U.E. d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux par L. A. Sicilianos le 5 janvier 2003, CFR-CDF/ 2003).

¹² Ce principe est notamment détaillé dans l'arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni*, précité.

fin à une insurrection violente par exemple¹³. Le niveau de dangerosité de la personne poursuivie ou surveillée par les forces de l'ordre détermine en effet le choix de la réponse appropriée de celles-ci à ses agissements délictueux ou à la menace qu'elle représente.

Pour que ces diverses exigences soient effectivement respectées, il convient de mettre en place une bonne formation des membres des forces de l'ordre, un encadrement hiérarchique compétent et de soumettre l'ensemble de ce personnel à une réglementation claire et précise. Les textes internationaux et nationaux imposant ces règles déontologiques, en particulier le principe de proportionnalité dans l'usage de la force létale, sont nombreux¹⁴. Une autre règle importante repose dans le nécessaire avertissement clair émis par les agents de police ou de l'armée quant à leur intention d'utiliser des armes à feu¹⁵. Pour compléter cette règle, il convient également de souligner que les forces de l'ordre doivent normalement être facilement reconnaissables¹⁶. Une fois ces différents principes clairement énoncés ou réaffirmés dans les législations et jurisprudences nationales, ils doivent encore être régulièrement répétés aux agents des forces de l'ordre, dans le cadre de leur formation initiale et continue. Une loi se contentant de prohiber une atteinte au droit à la vie ne serait pas suffisante, l'effectivité de ce droit supposant l'adoption de tout un corpus de règles précises applicables dans les diverses situations d'intervention de la police ou de l'armée (contrôles d'identité classiques, contrôles aux frontières, répression d'émeutes, interventions traditionnelles liées au maintien de l'ordre ou actions de lutte contre le terrorisme, ...). Un arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne soulignant que l'effectivité de l'article 2 de la Convention implique le respect de ces diverses règles déontologiques inciterait certainement les Etats membres à intégrer davantage celles-ci dans leurs textes législatifs et réglementaires et leurs pratiques et à sanctionner efficacement leur méconnaissance. Ceci renvoie d'ailleurs à une obligation positive déjà classique dans la jurisprudence européenne.

¹³ Voir par exemple les affaires *Andronicou et Constantinou c. Chypre* (arrêt du 9 octobre 1997, Rec. 1997-VI), *Stewart c. Royaume-Uni* (décision de la Commission du 10 juillet 1984, D. R. 39, p. 174 et s.) ou *Güleç c. Turquie* (arrêt du 27 juillet 1998, Rec. 1998-IV).

¹⁴ Les règles déontologiques pertinentes figurent notamment dans la *Résolution 690 (1979) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe portant Déclaration sur la Police*, à l'article 3 du *Code de conduite des Nations unies sur les agents publics* (Résolution de l'Assemblée générale n° 34/169 du 17 décembre 1979), 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* (« Principes de l'O.N.U. sur le recours à la force », 7 septembre 1990), les « *10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials* » présentés par Amnesty International en décembre 1998, la Recommandation (2001) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le *Code européen d'éthique de la police* (19 septembre 2001, § 26-30 et § 35-46 notamment). Pour un exemple national, on peut notamment se référer à l'article 9 du Code français de déontologie de la police nationale (« *Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et, en particulier, à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre* ») et à l'article 8 du Code de déontologie de la police municipale (« *Lorsqu'il est autorisé, dans les conditions prévues par la loi, à utiliser la force et, le cas échéant, à se servir de ses armes réglementaires, l'agent de police municipale ne peut en faire usage qu'en état de légitime défense et sous réserve que les moyens de défense employés soient proportionnés à la gravité de l'atteinte aux personnes ou aux biens* »).

¹⁵ Voir notamment le Principe n° 10 des « Principes de l'O.N.U. sur le recours à la force », précités.

¹⁶ *Idem*. Voir aussi le § 14 du *Code européen d'éthique de la police*.

2. L'obligation procédurale devant être respectée à la suite de l'usage de la force létale par des agents de la police ou de l'armée

L'obligation d'enquêter de manière officielle, effective, rapide et indépendante sur les faits ayant abouti au décès d'un individu à la suite d'une intervention des forces de l'ordre découle logiquement de l'article 2 de la Convention dont il faut assurer l'effectivité¹⁷. Plusieurs textes internationaux confirment cette approche¹⁸, qui devrait également être adoptée en dehors de la survenance d'un décès. En effet, même si un individu survit aux blessures qui lui ont été infligées lors d'une intervention des forces de l'ordre, celles-ci demeurent responsables de cette action. Comme énoncé précédemment au sujet de l'applicabilité de l'article 2 de la Convention à ce type d'affaires, il ne faut pas attendre les conséquences irréversibles de l'usage de la force létale pour l'encadrer et le sanctionner. Dès lors qu'une personne allègue avoir été soumise à une intervention de la police ou de l'armée qui aurait pu aboutir à sa mort, elle peut se prévaloir de l'obligation procédurale découlant de l'article 2 : les individus responsables de l'opération litigieuse doivent être recherchés, clairement identifiés voire sanctionnés s'il apparaît qu'ils n'ont pas respecté les règles précédemment énoncées au sujet de l'usage de la force meurtrière, en particulier le principe de proportionnalité. Cette solution se justifie par la nécessité de mettre fin à tout système autorisant l'impunité des responsables de violation effective ou virtuelle de droits aussi fondamentaux que le droit à la vie ou la protection contre la torture ou des traitements inhumains. La tendance récente de la Cour européenne des droits de l'homme à augmenter les standards européens dans le domaine des droits intangibles trouverait ainsi un nouveau et intéressant prolongement¹⁹.

¹⁷ Jurisprudence constante depuis l'arrêt *McCann et autres c. Royaume-Uni*, précité.

¹⁸ Voir notamment les Principes 22 et 23 des *Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*, les *Principes des Nations Unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions* du 24 mai 1989 ou encore le *Code européen d'éthique de la police* (§ 59-63).

¹⁹ Sur cette évolution de la jurisprudence, voir notamment les arrêts *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* et *Selmouni c. France* précités.