DROIT A LA VIE (Art. 2 CEDH)

Obligations de protection du droit à la vie dans le contexte d'une manifestation de grande ampleur

DROIT A LA VIE (Art. 2 CEDH)

Nicolas Hervieu

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/5819>

DOI : 10.4000/revdh.5819

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Nicolas Hervieu, « Obligations de protection du droit à la vie dans le contexte d'une manifestation de grande ampleur », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 29 mars 2011, consulté le 26 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/5819> ; DOI : 10.4000/revdh.5819

Ce document a été généré automatiquement le 26 avril 2019.

Tous droits réservés

DROIT A LA VIE (Art. 2 CEDH)

Obligations de protection du droit à la vie dans le contexte d'une manifestation de grande ampleur

DROIT A LA VIE (Art. 2 CEDH)

Nicolas Hervieu

- 1 Dix ans après les faits, les violentes confrontations survenues en marge du G8 de Gênes entre les forces de police italiennes et des manifestants continuent de retentir dans le prétoire strasbourgeois. Après un premier examen en 2009 (Cour EDH, 4e Sect. 25 août 2009, *Giuliani et Gaggio c. Italie*, Req. no 23458/02 – ADL du 27 août 2009), la Cour européenne des droits de l'homme s'est de nouveau prononcée, mais cette fois en formation de Grande Chambre, sur les circonstances du décès d'un manifestant lors de ce sommet en 2001. Saisie sur renvoi de l'arrêt de Chambre (Art. 43) à la demande du gouvernement italien mais aussi des requérants – proches parents du manifestant décédé –, **la formation solennelle strasbourgeoise renverse partiellement la solution initialement adoptée et écarte toute condamnation de l'Italie.** L'événement tragique objet du contentieux se déroula « *place Alimonda* » le 20 juillet 2001, jour où se tinrent à Gênes différentes manifestations “*anti-G8*” et “*antimondialistes*” (certaines pacifiques, d'autres émaillées par d'importantes violences de part et d'autre – v. § 12-20). Un véhicule de police, isolé sur cette place, fut encerclé par des manifestants menaçants et extrêmement violents. L'un des policiers à bord tira avec son arme de poing et blessa mortellement Carlo Giuliani, l'un des assaillants (pour un descriptif plus complet des faits, v. § 21-30). Le carabinier auteur du coup de feu et le conducteur du véhicule – qui roula à deux reprises sur le corps du manifestant en tentant de s'extraire de cette attaque – furent poursuivis pour homicide volontaire. Mais en 2003, la « *juge des investigations préliminaires* » (« *giudice per le indagini preliminari* – le “GIP” ») décida de classer l'affaire sans suite au motif, notamment, que le policier tireur se trouvait en situation de légitime défense (pour une longue description de ces investigations, v. § 33-141).

- 2 Ainsi que le fit l'arrêt de Chambre, le long et riche arrêt de Grande Chambre se concentre essentiellement sur le grief d'atteinte au droit à la vie (Art. 2) et procède à une analyse successive de ses nombreuses facettes. Ce droit conventionnel présente en effet, et traditionnellement dans la jurisprudence strasbourgeoise, deux dimensions principales qui se décomposent chacune en une pluralité d'obligations pesant sur l'État : **le volet matériel (1°) et le volet procédural (2°)**. Mais le résultat auquel la Grande Chambre parvient diffère notablement de l'arrêt de 2009 et témoigne d'une plus grande clémence à l'égard des États impliqués dans une tâche de maintien de l'ordre lors d'une manifestation de grande ampleur.
- 3 **1°/- Le volet matériel : interdiction de provoquer la mort et obligation de protection de la vie**
- 4 Le décès du manifestant était susceptible d'engager la responsabilité étatique sur les deux versants de ce même volet matériel. Alors que le premier concerne l'action individuelle du policier tireur, appréciée sous le prisme d'**une obligation négative** (ne pas infliger la mort), le second versant met en cause l'attitude collective des autorités publiques, au titre cette fois d'**une obligation positive** (agir de façon à anticiper et parer le risque de mort).
- 5 **a-** Comme le rappelle la Cour, la prohibition de l'infliction de la mort (sur la peine de mort, v. une évolution récente : Cour EDH, 4e Sect., 2 mars 2010, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, Req. n° 61498/08 – ADL du 3 mars 2010) supporte une exception prévue au paragraphe second de l'article 2 : « *il est possible d'avoir "recours à la force", ce qui peut conduire à donner la mort de façon involontaire. Le recours à la force doit cependant être rendu "absolument nécessaire"* » (§ 175). Suivant l'analyse de la Chambre (§ 173), la Grande Chambre estime que l'usage de la force par le policier tireur entraine dans le champ de cette exception (§ 194-195). Aidée par la circonstance « rare » que, dans cette affaire, « *les instants qui ont précédé et suivi l'usage de la force meurtrière par un agent de l'Etat ont été photographiés et filmés* » (§ 185), la Cour applique une position classique qui s'efforce de tenir compte de la grande difficulté de toute prise de décisions dans « *le feu de l'action* » (§ 179 et § 178). A l'aune notamment « *de l'extrême violence de l'attaque* » dirigée contre le véhicule dans lequel le policier tireur était enfermé, « **la Cour estime que ce dernier a agi dans la conviction honnête que sa propre vie et son intégrité physique, ainsi que la vie et l'intégrité physique de ses collègues, se trouvaient en péril du fait de l'agression illégale dont ils faisaient l'objet** » (§ 189), circonstances qui « *justifiaient le recours à un moyen de défense potentiellement meurtrier, tels des coups de feu* » (§ 191 – v. *contra* opinion dissidente des juges Tulkens, Zupančič, Gyulumyan et Karakaş).
- 6 **b-** La responsabilité individuelle du policier, en tant qu'agent de l'État, n'était pas seule en cause. Au sujet de **l'obligation positive de protection de la vie** qui pèse sur les autorités étatiques (Cour EDH, 2e Sect. 15 décembre 2009, *Maiorano et autres c. Italie*, Req. n° 28634/06 – ADL du 15 décembre 2009), les requérants critiquèrent « *les lacunes du cadre normatif interne* » (§ 197) concernant l'encadrement de l'usage de la force et les « *défaillances dans la planification, l'organisation et la gestion de l'opération de maintien de l'ordre* » (§ 219). Or, **à ce stade, les questions contentieuses deviennent plus épineuses, comme en témoigne l'évolution du partage des votes** : alors que le refus de condamnation au titre de l'obligation négative matérielle a été acquis à une majorité de treize voix contre quatre, les griefs suivants ne seront tranchés qu'à une majorité plus mince de dix voix contre sept (N.B. : la solution de Chambre fut tout aussi partagée pour ces questions, avec une majorité oscillant entre quatre et cinq voix sur sept).

- 7 S'agissant tout d'abord de « l'obligation de mettre en place un cadre juridique et administratif approprié définissant les circonstances limitées dans lesquelles les représentants de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu des normes internationales en la matière » (§ 209), la Cour juge que le droit italien, suffisamment précis (§ 211-215), y répond (§ 218). A cette occasion, la juridiction strasbourgeoise a été amenée à trancher une importante question : « **les forces de l'ordre italienne devaient-elles être équipées d'armes non létales, et notamment de pistolets à balles en caoutchouc** » ? (§ 216). Certes, la Cour botte quelque peu en touche en soulignant qu'il n'est pas nécessaire ici de « discuter de l'opportunité de fournir aux forces de l'ordre également d'autres moyens de ce type, tels que des canons à eau et des pistolets chargés avec des munitions non létales » car « la mort a été infligée non pas dans le cadre d'une opération de dispersion des manifestants et de contrôle d'un cortège, mais lors d'une attaque violente et ponctuelle ». Néanmoins, **elle valide le principe d'une présence d'armes « létales »** car « la Convention, telle qu'interprétée par la Cour, ne saurait conduire à la conclusion qu'il n'est pas loisible aux forces de l'ordre de disposer d'armes létales pour contrer de telles attaques » sources d'« un danger imminent et grave pour la vie de trois carabinieri » (§ 216 – contra opinion partiellement dissidente des juges Rozakis, Tulkens, Zupančič, Gyulumyan, Ziemele, Kalaydjieva et Karakaş, § 6). Indépendamment de la pertinence de cette conclusion, il est possible de noter que, ce faisant et en creux, **la Cour avalise une distinction débattue entre « arme létale » et « arme non létale »** (v. la relativisation opérée par le gouvernement italien lui-même, § 205 ; pour une position plus stricte quant à la létalité d'une arme telle que le "Taser", v. Conseil d'Etat, 5e et 4e SSR, 3 décembre 2010, *Sté SMP Technologie, Association de tireurs et autres, Req. n° 332540 - ADL* du 4 janvier 2011).
- 8 L'organisation du G8 de Gênes (ainsi que, la même année, celle du « Forum mondial » à Naples) a suscité de très fortes critiques, notamment du fait des multiples cas de mauvais traitements imputés aux forces de l'ordre italiennes, dont certains membres furent d'ailleurs poursuivis et condamnés pénalement à ce titre. Pourtant, **la Grande Chambre refuse ici d'accueillir le grief de violation de l'article 2 quant aux conditions d'organisation et de planification des opérations de police**. Ceci s'explique par l'optique particulière dans laquelle se place la Cour : il ne s'agit pas, selon elle, d'examiner « l'organisation des services de maintien de l'ordre au cours du G8 tout entier » mais « **de savoir si, dans l'organisation et la planification de cet événement, il y a eu des défaillances qui peuvent être mises en relation directe avec le décès de Carlo Giuliani** » (§ 253). Si le choix de cet angle est parfaitement légitime au regard des missions de la Cour, dissocier trop formellement les circonstances du décès de l'ensemble des événements de Gênes expose cependant la juridiction européenne à **la critique de « n'avoir pas replacé les événements à l'origine de cette dramatique affaire dans leur véritable contexte »** (v. opinion dissidente de la juge Tulkens et al.). De façon plus générale, une nette différence de ton se fait jour entre l'argumentation menée en Chambre et celle de la Grande Chambre. Même si les deux parviennent ici à un résultat similaire, **l'arrêt de 2011 affiche une position qui se veut plus compréhensive à l'égard de la tâche assumée par les autorités étatiques**. Après avoir indiqué que l'on ne peut « déduire de l'article 2 une obligation positive d'empêcher toute violence potentielle » (§ 244), la Grande Chambre souligne certes que « la mort de Carlo Giuliani s'est produite dans le cadre d'une manifestation populaire de grande envergure ». Mais ceci, pour immédiatement affirmer que l'obligation « d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites et la sécurité de tous les citoyens » (v. Cour EDH, 1e Sect. 21 octobre 2010, *Alekseyev c. Russie, Req. n° 4916/07 - ADL* du 22 octobre 2010) n'est pour les États qu'« une

obligation de moyen et non de résultat ». A ce titre, ces derniers « **jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser à cet effet** » (§ 251), marge d'appréciation qui s'accroît encore « *lorsque les manifestants se livrent à des actes de violence* » (§ 251). En d'autres termes, **la Grande Chambre semble considérer l'ampleur de la manifestation comme une circonstance atténuante pour l'État, là où la Chambre y avait plutôt vu une circonstance aggravante** (*Giuliani et Gaggio c. Italie*, 2009, § 231 : « *lorsqu'un Etat accepte que sur son territoire se déroule un évènement international à très haut risque, il doit prendre les mesures de sécurité qui s'imposent et déployer un effort maximal pour assurer le maintien de l'ordre. Ainsi, il lui incombe de prévenir les débordements pouvant occasionner des incidents violents [en tâchant de] réduire au minimum le risque de recourir à la force meurtrière* » – v. l'opinion partiellement dissidente du juge Rozakis et al. – § 2 – et l'opinion dissidente de la juge Tulkens et al.).

- 9 Dans cette perspective, la Cour estime que la jeunesse du policier tireur (âgé au moment des faits de moins de 21 ans et en service depuis seulement dix mois) n'est pas un signe probant de mauvaise organisation (§ 256). L'argument justifiant cette position révèle, une fois encore, un pragmatisme compréhensif de la part de la Cour puisqu'elle juge que « *vu le nombre très important d'agents déployés sur le terrain, on ne pouvait exiger que chacun d'entre eux eût une longue expérience et/ou eût participé à des formations de plusieurs mois ou années. Conclure autrement équivaldrait à imposer à l'Etat une obligation exorbitante et irréaliste* » (§ 255 – sur cette idée, v. Cour EDH, 2e Sect. 11 janvier 2011, *Berü c. Turquie*, Req. n° 47304/07 – ADL du 12 janvier 2011). Le contexte plus général de la manifestation incite les juges européens à considérer que les autorités italiennes n'ont pas failli à « *leur obligation de faire tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour fournir le niveau de protection requis lors d'opérations entraînant un risque potentiel de recours à la force meurtrière* » (§ 262). Aux yeux de la Cour, en effet, ce contexte **réduit l'intensité de la protection** dont devait jouir le manifestant qui fut tué – car « *rien n'indiquait à ce moment-là que Carlo Giuliani était, plus que les autres manifestants ou plus que toute autre personne présente sur les lieux, la cible potentielle d'une action meurtrière* » (§ 257 : sur la distinction entre protection d'une cible identifiable à l'avance ou non, v. § 247 : Cour EDH, 2e Sect. 15 décembre 2009, *Maiorano et autres c. Italie*, Req. n° 28634/06 – ADL du 15 décembre 2009 et Cour EDH, 2e Sect. 14 septembre 2010, *Dink c. Turquie*, Req. n° 2668/07 et s. – ADL du 19 septembre 2010) – et **accroît la clémence** à l'égard des autorités italiennes du fait du caractère « *imprévisible* » de l'attaque du véhicule qui a débouché sur le tir mortel (§ 254).

10 2°/- Le volet procédural : obligation positive d'enquête sur les circonstances du décès

- 11 La différence la plus visible entre l'arrêt de 2009 et celui de 2011 se concrétise, évidemment, au stade de l'examen du volet procédural de l'article 2. **C'est en effet sur ce point que la solution de Chambre est renversée par la Grande Chambre**, celle-ci refusant de maintenir le constat de violation par l'Italie de son « *obligation procédurale de mener une enquête effective quant aux violations alléguées de ces dispositions en leur volet matériel* » (§ 298 – v. Cour EDH, 2e Sect. 1er février 2011, *Ebcin c. Turquie*, Req. n° 19506/05 – ADL du 3 février 2011 ; Cour EDH, 4e Sect. 10 février 2011, *Palić c. Bosnie-Herzégovine*, Req. n° 4704/04 – ADL du 12 février 2011). Aux requérants qui pointaient des « *défaillances dans l'accomplissement de l'autopsie et l'incinération du cadavre* » de leur proche et « *l'absence de poursuites visant à établir l'éventuelle responsabilité de certains fonctionnaires de police* », la juridiction strasbourgeoise commence par répondre qu'aucune violation de l'article 2 en son volet matériel n'a été préalablement retenue (§ 307) et qu'une telle solution – qu'elle

vient elle-même d'adopter – s'est précisément fondée sur les « *informations fournies par l'enquête interne* », « *éléments* » jugés « *suffisants* » (§ 308). **Un tel raisonnement manifeste cependant une circularité peu convaincante** : si l'on suit cette analyse, l'enquête interne aurait été « *suffisamment effective pour permettre de déterminer si le recours à la force avait été justifié en l'espèce* » (§ 309) parce que ... la Cour elle-même a pu juger que ce recours à la force était justifié. Un tel raccourci argumentatif heurte au surplus, même indirectement, la position de principe, pourtant rappelée plus haut, selon laquelle « *la Cour a toujours examiné la question des obligations procédurales séparément de la question du respect de l'obligation matérielle* » (§ 299). L'arrêt de 2009 était d'ailleurs une preuve de ce qu'une violation du volet procédural de l'article 2 pouvait être constatée sans qu'il en ait été nécessairement de même s'agissant du volet matériel.

- 12 La Grande Chambre balaye ensuite l'ensemble des autres griefs en soulignant que diverses enquêtes furent menées avec célérité sur les faits litigieux (§ 310 – Cour EDH, 2e Sect. 1er décembre 2009, *G. N. et autres c. Italie*, Req. n° 43134/05 – ADL du 2 décembre 2009) et que l'accès des requérants à l'enquête fut satisfaisant (§ 312 – v. Cour EDH, 2e Sect. 1er mars 2011, *Lacerda Gouveia et autres c. Portugal*, Req. n° 11868/07 – ADL du 6 mars 2011 ; Cour EDH, 3e Sect. 1er décembre 2009, *Velcea et Mazăre c. Roumanie*, Req. n° 64301/01 – ADL du 2 décembre 2009). De plus, « **les obligations procédurales découlant de l'article 2 imposent d'effectuer une "enquête" effective** mais n'exigent pas la tenue de débats publics de sorte que si donc les éléments rassemblés par les autorités sont suffisants pour écarter toute responsabilité pénale de l'agent de l'Etat ayant fait usage de la force, **la Convention n'interdit pas le classement des poursuites au stade des investigations préliminaires** » (§ 320). Deux éléments furent, en particulier, objet de débats. **Premièrement**, les requérants estimaient qu'ils n'avaient pas « *disposé du temps nécessaire pour mandater un expert de leur choix lors de l'autopsie du 21 juillet 2001* » (§ 314). De prime abord, la Cour apparaît sensible à cet argument puisqu'elle relève que « *le fait de notifier un avis d'autopsie à peine trois heures avant le début de l'examen peut rendre en pratique difficile, voire impossible, l'exercice par la partie lésée de la faculté de mandater un expert de son choix et d'obtenir sa présence lors des examens médico-légaux* » et que « *lorsqu'un examen médico-légal revêt une importance cruciale pour la détermination des circonstances d'un décès, des lacunes significatives dans l'exécution d'un tel examen peuvent s'analyser en des défaillances graves susceptibles d'entacher l'efficacité de l'enquête interne* » (§ 315 – v. Cour EDH, 3e Sect. 10 avril 2001, *Tanlı c. Turquie*, Req. n° 26129/95). Néanmoins, elle juge que « **l'article 2 n'exige pas, en soi, qu'une telle faculté de mandater un expert soit reconnue aux proches de la victime** » (§ 314) et que « *les requérants n'ont pas apporté la preuve de défaillances sérieuses lors de l'autopsie de Carlo Giuliani* » (§ 317). **Deuxièmement**, la critique du manque d'impartialité de certains enquêteurs est également écartée notamment pour ce qui est de la présence parmi les enquêteurs de carabinieri, « *corps auquel appartenaient* » les deux agents mis en examens (§ 322). Tout au plus la Cour estime-t-elle que « **la présence d'un expert ayant une idée préconçue de l'affaire était loin d'être rassurante** » (§ 323 – un expert avait « *dans un article paru dans une revue spécialisée, ouvertement souscrit à la thèse selon laquelle le policier tireur avait agi en état de légitime défense* »). Mais cette circonstance ne suffit pas à emporter la violation de l'article 2 car, selon les juges, il « *n'était que l'un des quatre experts composant une équipe* » et « *avait été nommé par le parquet, et non par la GIP juge chargé de l'instruction, et ne se présentait donc pas comme un assistant neutre et impartial de celle-ci* » (§ 323 – sur le statut du parquet, v. Cour EDH, 5e Sect. 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, Req. n° 37104/06 – ADL du 23 novembre 2010). La Cour écarte le grief d'impartialité en soulignant

aussi que « les vérifications que cet expert était amené à faire dans le cadre de l'expertise balistique avaient, pour l'essentiel, **une nature objective et technique** » (§ 324), argument qui convainc toutefois moins car une expertise ne peut s'abstraire de toute subjectivité. En conséquence, aucune « violation de l'article 2 de la Convention sous son volet procédural » n'est identifiée à l'encontre de l'Italie et une même conclusion est adoptée pour les autres griefs (interdiction des traitements inhumains et dégradants – Art. 3 – § 330 ; droit à un procès équitable et droit à un recours effectif – Art. 6 et 13 – § 339).

- 13 Incontestablement, la tâche de la Cour européenne des droits de l'homme n'était guère aisée dans cette affaire. Entre le souci de garantir une protection effective du droit à la vie et le souhait d'intégrer dans le raisonnement l'évidente difficulté des opérations de maintien de l'ordre lors de grandes manifestations, le cap était difficile à maintenir. **Mais alors que le compromis issu de l'arrêt de Chambre avait semblé relativement équilibré, force est de constater qu'il n'en est pas de même s'agissant de l'arrêt de Grande Chambre.** Tant par son dispositif que, plus encore, par ses motifs, les juges européens tendent à isoler le décès de son contexte plus global. Pourtant, comme le soulignent à fort juste titre les juges minoritaires, « lorsqu'il s'agit de manifestations de masse, qui deviennent de plus en plus nombreuses dans un monde globalisé, l'obligation de protéger le droit à la vie garanti par la Convention revêt nécessairement et au contraire une autre dimension » (opinion partiellement dissidente du juge Rozakis et al., § 2). Ce refus d'encadrer plus strictement l'organisation de manifestations d'une telle ampleur sonne d'autant plus curieusement qu'il est formulé à l'occasion d'une affaire où, précisément, cette organisation suscita de nombreuses et intenses critiques. Cet arrêt de 2011 entre également en dissonance avec le remarquable volontarisme de la Cour qui, dans de récentes affaires, a intensifié le développement d'obligations positives (matérielles et procédurales) à propos de sujets tout aussi complexes et lourds pour les autorités étatiques (violences domestiques : Cour EDH, 3e Sect. 9 juin 2009, *Opuz c. Turquie*, Req. n° 33401/02 – ADL du 12 juin 2009 ; traite des êtres humains : Cour EDH, 1e Sect. 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, Req. n° 25965/04 – ADL du 06 janvier 2010 ; disparitions forcées : Cour EDH, G.C. 18 septembre 2009, *Varnava et autres c. Turquie*, Req. n° 16064/90 – ADL du 23 septembre 2009). A l'heure où un arrêt plus récent encore a également donné le sentiment d'un recul strasbourgeois au nom du souci de ne pas « **imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif** » (Cour EDH, 2e Sect. 11 janvier 2011, *Berü c. Turquie*, Req. n° 47304/07, § 47 – ADL du 12 janvier 2011), l'issue de l'affaire *Giuliani* ne peut manquer de nourrir l'hypothèse d'une regrettable évolution du degré d'exigence de la Cour concernant la protection du droit à la vie.

- 14 *Giuliani et Gaggio c. Italie* (Cour EDH, G.C. 24 mars 2011, Req. no 23458/02)

AUTEUR

NICOLAS HERVIEU

Nicolas Hervieu est un juriste français en droit public, spécialiste de la Cour européenne des droits de l'homme