Varsovie, 5 novembre 2026
Avis nº : SSR-FRA/588/2026 [TN]

AVIS RELATIF A LA PROPOSITION DE LOI VISANT A RECONNAITRE UNE PRESOMPTION DE LEGITIME DEFENSE POUR LES FORCES DE L'ORDRE DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

FRANCE

Le présent avis a bénéficié des contributions de **Jane Gordon**, Experte indépendante en matière de pratiques policières respectueuse des droits humains et Membre du Panel d'experts du BIDDH sur les libertés de réunion et d'association, et de **Nazli Yildirim Schierkolk**, Experte indépendante en matière de réforme du secteur de la sécurité.

Réalisé à partir d'une traduction non officielle de la proposition de loi commandée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE.

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varsovie
Contact : +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La proposition de loi à l'examen entend modifier l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) de la France, qui réglemente les circonstances dans lesquelles les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale font usage de leurs armes dans l'exercice de leurs fonctions.

Tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 juillet 2026, l'amendement soumis instaurerait une présomption légale selon laquelle, sauf preuve du contraire, les forces de l'ordre, lorsqu'elles font usage de leurs armes dans l'exercice de leurs fonctions, seraient présumées avoir agi dans le cadre légal prévu par la loi régissant cet usage (article L. 435-1) et conformément aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

L'usage de la force par les forces de l'ordre peut avoir des conséquences affectant directement les droits humains fondamentaux, notamment le droit à la vie, protégé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui imposent aux États parties des obligations particulièrement strictes relatives à l'usage de la force par les agents de l'État. Tandis que les normes internationales reconnaissent que cette force légitime, y compris l'usage d'armes létales, peut être utilisée, entre autres, pour remplir son obligation positive de protéger la vie et la sécurité des individus, il est exigé des États qu'ils établissent un cadre juridique et administratif clair et efficace régissant l'usage de la force et des armes à feu, qui limite leur usage à des circonstances absolument nécessaires et strictement proportionnées et qui offre des garanties suffisantes contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents mortels évitables. Les États doivent également prévoir la conduite d'enquêtes efficaces capables d'établir les circonstances dans lesquelles la force létale a été utilisée, de déterminer les responsabilités le cas échéant et d'identifier les défaillances systémiques. Ces obligations ne se limitent pas à la formulation de la législation nationale, mais elles portent également sur son application pratique et son efficacité.

Pour justifier la présomption proposée, l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi avance la fréquence et la gravité croissantes des agressions à l'égard des forces de l'ordre, ainsi que l'inquiétude relative à la judiciarisation de leurs actions, parfois perçue comme une remise en question systématique de leur engagement sur le terrain, créant de ce fait une insécurité juridique susceptible de les dissuader d'agir face aux menaces réelles, immédiates et sérieuses. L'objectif affiché de la proposition de loi est donc de « *renforce[r] la protection juridique des agents [de la police nationale et de la gendarmerie nationale] dans l'exercice de leurs fonctions, [de contribuer] à garantir un cadre d'intervention juste, proportionné et protecteur pour les forces de l'ordre tout en respectant les exigences fondamentales liées à l'État de droit* ».

Il convient de préciser que la législation actuellement en vigueur prévoit les motifs et conditions du recours aux armes par les forces de l'ordre. Il apparaît également qu'il est d'usage que, lorsque le recours aux armes par les forces de l'ordre résulte en la mort ou des blessures graves, une enquête judiciaire soit menée sur ordre de la ou du procureur afin d'évaluer la légalité, la nécessité et la stricte proportionnalité de l'usage des armes dans les circonstances de l'affaire. Les conclusions de l'enquête éclairent la décision de la ou du procureur d'engager ou pas des poursuites pénales. En outre, une enquête administrative est ouverte afin de déterminer si une infraction aux obligations professionnelles et déontologiques définies par le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale a été commise.

Comme précisé plus haut, l'objectif affiché de la proposition de loi est de renforcer la protection juridique du personnel de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans l'exercice de ses fonctions, et d'améliorer l'efficacité du maintien de l'ordre. Toutefois, deux incertitudes persistent : d'une part, il n'est pas clairement établi comment la présomption de légalité de l'usage des armes proposée s'appliquerait en pratique avec la stricte conformité aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, ni, d'autre part comment cette présomption s'articulerait avec la procédure d'enquête existante s'appliquant aux incidents lors desquels le recours à une arme a entrainé la mort ou une blessure grave.

S'il relève du devoir de l'État de garantir le fonctionnement efficace des forces de l'ordre, et leur capacité à agir avec résolution pour protéger la vie et la santé des individus, y compris celles des agents des forces de l'ordre eux-mêmes, la proposition d'instaurer dans la législation une présomption de légalité du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions soulève un certain nombre de préoccupations sérieuses.

Bien qu'il soit admis que la proposition de loi vise à réglementer plus clairement les conditions du recours aux armes, elle est susceptible de créer une incertitude chez les agents des forces de l'ordre quant aux conséquences juridiques de la présomption et aux circonstances dans lesquelles le recours aux armes est autorisé.

En outre, comme l'indique l'exposé des motifs, l'usage des armes entraînant la mort ou des blessures déclencherait une enquête visant à évaluer si les exigences légales, notamment les obligations strictes de nécessité et de proportionnalité, ont été observées. La législation devrait donc garantir qu'une telle évaluation est réalisée en toute objectivité, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes caractérisant chaque cas, et ce en définissant précisément les droits et devoirs des agents des forces de l'ordre et en offrant les garanties procédurales nécessaires, plutôt que de partir du principe que l'usage des armes est légal. Dans ce contexte, la présomption soulève des inquiétudes quant à son potentiel impact sur le respect des obligations de fond relatives à l'absolue nécessité et à la stricte proportionnalité.

Il est fondamental que le cadre juridique fournisse des orientations claires et prévisibles de sorte que les agents des forces de l'ordre aient bien conscience des limites légales qui régissent le recours aux armes. Ces orientations doivent être pleinement conformes aux normes internationales relatives aux droits humains, y compris les principes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

La présomption de légalité de l'usage des armes risque d'encourager une approche selon laquelle les services d'enquête partiraient du principe que l'usage de la force était justifié, ce qui est susceptible de réduire la portée et la rigueur de l'enquête avant même que les faits aient été établis de façon indépendante. À terme, une telle présomption risque de compromettre la responsabilité des agents des forces de l'ordre qui feraient un usage de la force illégitime, inutile ou disproportionné, et peut alimenter un sentiment d'impunité qui à son tour entamera la confiance de la population dans les forces de l'ordre, en particulier compte tenu de la gravité que représentent le recours à ces armes et leurs conséquences potentiellement mortelles.

Les conclusions de cet avis sont rendues sans préjudice de l'impartialité de l'enquête judiciaire relative au recours à des armes, tout en reconnaissant que les amendements proposés sont susceptibles d'entraîner des conséquences inattendues et de nuire à l'efficacité de l'enquête judiciaire.

Il convient également de noter que les amendements portés à la proposition de loi au cours des débats en commission à l'Assemblée Nationale ont remplacé la proposition initiale d'introduire une présomption de légitime défense dans le code pénal par une présomption de légalité du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre, conformément aux conditions formulées à l'article L. 435-1 du CSI. Toutefois, le titre de la proposition de loi continue de renvoyer à la présomption de légitime défense pour les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui crée une divergence entre le titre et le contenu de la proposition de loi.

L'amendement proposé peut soulever des inquiétudes relatives à l'obligation à laquelle l'État est soumis de garantir que ses agents répondront effectivement de leur recours à la force. Plus précisément, lorsque des éléments de preuve pertinents sont principalement détenus par les forces de l'ordre, qui ont en général un accès privilégié, voire exclusif, aux informations susceptibles de faire la lumière sur toutes les circonstances qui entourent le recours à la force, la présomption pourrait compliquer, en pratique, la possibilité de contester la version officielle d'un incident et de déterminer si l'usage de la force était légale, absolument nécessaire et strictement proportionné. Cela pourrait également avoir des implications sur la capacité des victimes et leurs familles à former un recours efficace par la voie des mécanismes nationaux et internationaux, car les difficultés à établir les faits les concernant peuvent nuire à leur capacité à étayer leurs allégations de violation aux obligations internationales en matière de droits humains.

Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu dans sa jurisprudence que les agents de l'État peuvent agir sur la base d'une conviction

sincère et raisonnable qui peut, par la suite, s'avérer erronée. Présumer de façon rétrospective la légalité de l'usage de la force létale est susceptible de nuire à l'exigence de contrôle strict, qui implique d'évaluer si ladite conviction était raisonnablement fondée au vu des circonstances entourant l'opération dans son ensemble.

Il est par conséquent recommandé de reconsidérer l'introduction de la présomption de légalité du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre telle que le propose la proposition de loi à l'examen.

Dans le cadre de son mandat visant à aider les États participants de l'OSCE à mettre en œuvre les engagements de la dimension humaine de l'OSCE, le BIDDH examine, sur demande, les projets de loi et les textes législatifs en vigueur afin d'évaluer leur conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains et les engagements de l'OSCE, et formule des recommandations concrètes en vue de les améliorer.

TABLE DES MATIÈRE

I. INTRODUCTION 7

II. PORTEE DE L'AVIS 7

III. ANALYSE JURIDIQUE ET RECOMMANDATIONS 8

1. NORMES INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS ET ENGAGEMENTS DE LA DIMENSION HUMAINE DE L'OSCE PERTINENTS 8

1.1. Droit à la vie et réglementation de l'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre 8

1.2. Obligation d'enquêter sur le recours à la force ayant entrainé la mort ou des blessures graves 11

2. CONTEXTE 13

2.1. Cadre juridique national réglementant le recours aux armes par les agents des forces de l'ordre 13

2.2. Observation générale sur les cas relatifs à l'usage autorisé des armes prévu à l'article L. 435-1 du CSI 14

2.3. Aperçu de la proposition de loi 17

3. OBLIGATION D'ETABLIR UN CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF ADEQUAT RELATIF A L'USAGE DE LA FORCE PAR LES AGENTS DES FORCES DE L'ORDRE 18

4. EXIGENCE DE CONTROLE STRICT 20

5. OBLIGATION DE CONDUIRE UNE ENQUETE EFFICACE 21

5.1. Rapidité.. 22

5.2. Exhaustivité et caractère adéquat 23

5.3. Indépendance 24

5.4. Transparence et participation des victimes 25

6. OBLIGATION FAITE AUX ÉTATS DE DEMONTRER L'ABSOLUE NECESSITE ET LA STRICTE PROPORTIONNALITE DU RECOURS A LA FORCE ET AUX ARMES A FEU 26

7. AMENDEMENT VISANT A ABROGER LE PARAG. 5 DE L'ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE 27

8. CONCLUSION 28

9. RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ELABORATION ET A L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI 29

ANNEXE 1 : PROPOSITION DE LOI DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE VISANT A RECONNAITRE UNE PRESOMPTION DE LEGITIME DEFENSE POUR LES FORCES DE L'ORDRE, DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

ANNEXE 2 : ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE SECURITE INTERIEURE (EN VIGUEUR DEPUIS LE 2 MARS 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le 10 juillet 2026, la Secrétaire générale de la Commission nationale consultative des droits de l'homme de la République française (CNCDH) a saisi le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) afin qu'il procède à l'examen juridique de la proposition de loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions (ci-après dénommée « la proposition de loi »).
2. Le 13 juillet 2026, le BIDDH a répondu à cette demande, confirmant que le Bureau était prêt à élaborer un avis juridique sur la conformité de la proposition de loi aux normes internationales des droits humains et aux engagements de la dimension humaine de l'OSCE.
3. Le présent avis a été rédigé en réponse à la demande précitée. Le BIDDH a réalisé cette évaluation dans le cadre de son mandat d'aider les États participants de l'OSCE à mettre en œuvre leurs engagements de la dimension humaine de l'OSCE[1].

II. PORTEE DE L'AVIS

4. La portée du présent avis s'étend uniquement à la proposition de loi à l'étude. Dans ce cadre, l'avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel qui réglemente l'usage des armes par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions en France. En particulier, l'avis ne fournit pas d'examen complet des autres dispositions de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) de la France qui réglemente l'usage des armes par les agents des forces de l'ordre, sauf dans la mesure où cela est pertinent aux fins de l'examen de la proposition de loi.
5. L'avis soulève des questions critiques et met en évidence des sujets de préoccupation. Les recommandations qui en découlent s'appuient sur des standards, normes et recommandations internationales et régionales relatives aux droits humains et à l'état de droit, ainsi que sur les engagements de la dimension humaine de l'OSCE pertinents. L'avis mentionne également, le cas échéant, les bonnes pratiques appliquées dans d'autres États participants de l'OSCE dans ce domaine. Lorsqu'il renvoie à une législation nationale, le BIDDH ne plaide pour aucun modèle spécifique à un pays ; il s'emploie au contraire à fournir des informations claires relatives aux normes

1 Voir en particulier Décision n° 7/08 Poursuite du renforcement de l'état de droit dans l'espace de l'OSCE (2008), point 4, dans lequel le Conseil ministériel *« [e]ncourage les États participants à poursuivre et à intensifier, avec l'aide, au besoin, des structures exécutives compétentes de l'OSCE, conformément à leur mandat et dans la limite des ressources existantes, leurs efforts pour partager informations et meilleures pratiques et renforcer l'état de droit, dans les domaines suivants de : indépendance du pouvoir judiciaire, administration efficace de la justice, droit à un procès équitable, accès aux tribunaux, responsabilité des institutions publiques et des fonctionnaires, respect de l'état de droit dans l'administration publique, droit à une assistance juridique et respect des droits fondamentaux des détenus* […] ». Voir aussi CSCE, Document de la réunion de Moscou 1991, parag. 21, qui stipule que les États participants de l'OSCE « *(21.1) - prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer que les responsables de l'application des lois, lorsqu'ils exécutent leur mission de maintien de l'ordre, n'agissent que dans l'intérêt public, pour répondre à une nécessité précise et poursuivre un objectif légitime, et utilisent des moyens qui soient proportionnés aux circonstances et n'excèdent pas les nécessités de leur tâche ; (21.2) - feront en sorte que les opérations de maintien de l'ordre soient soumises à un contrôle juridictionnel, que les responsables du maintien de l'ordre aient à rendre compte de leurs actes et que les victimes d'actes commis en violation des engagements énoncés plus haut aient la possibilité de demander réparation en vertu du droit interne* » ; et OSCE, Document d'Istanbul 1999, Charte de sécurité européenne : IV. Nos instruments communs, parag. 45, qui stipule que « *[l]'OSCE contribuera aussi, conjointement avec d'autres organisations internationales, à la création d'un cadre politique et juridique permettant à la police de s'acquitter de ses tâches conformément aux principes démocratiques et à l'état de droit.* »

internationales applicables et à montrer comment elles sont concrètement mises en œuvre dans certaines législations nationales. Les exemples relatifs aux pays doivent être manipulés avec précaution, car ils ne sont pas nécessairement applicables ailleurs et devraient toujours être envisagés à la lumière du cadre institutionnel et juridique national, ainsi qu'à celle du contexte et de la culture politique du pays.

6. Cet avis a été réalisé à partir d'une traduction non officielle de la proposition de loi commandée par le BIDDH, qui est jointe à ce document sous forme d'annexe. Il peut donc en résulter des erreurs de traduction. Dans le cas où l'avis devrait être traduit dans une autre langue, la version anglaise prévaudra.

7. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH souhaite souligner que le présent avis ne l'empêchera pas, à l'avenir, de formuler d'autres recommandations écrites orales ou d'autres commentaires sur les sujets concernés en France.

III. ANALYSE JURIDIQUE ET RECOMMANDATIONS

1. NORMES INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS ET ENGAGEMENTS DE LA DIMENSION HUMAINE DE L'OSCE PERTINENTS

8. La présente section donne un aperçu des principaux instruments et normes internationaux et régionaux portant sur le droit à la vie et l'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre.

1.1. Droit à la vie et réglementation de l'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre

9. En tant que droit fondamental et inaliénable inhérent à tout être humain, le droit à la vie revêt une importance cruciale pour les individus comme pour la société dans son ensemble et constitue un prérequis pour jouir de tous les autres droits humains[2].

10. Le droit à la vie est consacré par plusieurs instruments internationaux et régionaux fondamentaux, dont l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme[3], l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)[4], l'article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant[5], l'article 10 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées[6], l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CEDH)[7] et l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[8]. La jurisprudence du Comité des droits de

2 CCPR/C/GC/36 : Observation générale no 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 2.
3 Déclaration universelle des droits de l'homme, Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948, article 3.
4 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Assemblée générale des Nations Unies, résolution 2200 A (XXI), 16 décembre 1966, article 6. La France a ratifié le PIDCP le 4 novembre 1980.
5 Convention relative aux droits de l'enfant, Assemblée générale des Nations Unies, résolution 44/25, 20 novembre 1989, article 6. La France a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant le 7 août 1990.
6 Convention relative aux droits des personnes handicapées, Assemblée générale des Nations Unies, résolution 61/106, 12 décembre 2006, article 10. France a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées le 18 février 2010.
7 Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 3 septembre 1950, article 2. La France a ratifié la CEDH le 3 mai 1974.
8 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012, article 2. La Charte est devenue légalement contraignante quand le Traité de Lisbonne est entré en vigueur, le 1er décembre 2009. La France a ratifié le Traité de Lisbonne le 14 février 2008.

l'homme et son Observation générale n° 36 sur l'article 6 du PIDCP[9], ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 2 de la CEDH proposent également une interprétation faisant autorité quant à la nature et à la portée du droit à la vie[10].

11. L'article 6 (1) du PIDCP reconnait et protège le droit de toutes les personnes humaines à la vie, dispose que nul ne peut être arbitrairement privé de la vie et que le droit à la vie doit être protégé par la loi. Il jette les bases de l'obligation incombant aux États parties de respecter et garantir le droit à la vie, de lui donner effet par des mesures d'ordre législatif ou autre, et d'offrir un recours utile et une réparation à toutes les victimes de violations du droit à la vie[11].

12. Dans son Observation générale n° 36, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies formule clairement que « *l'emploi d'une force potentiellement létale dans le cadre du maintien de l'ordre est une mesure extrême à laquelle il ne devrait être recouru que lorsque cela s'avère strictement nécessaire pour protéger la vie ou prévenir un préjudice grave découlant d'une menace imminente* »[12]. L'Observation générale spécifie ensuite que « *les États parties sont censés prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute privation arbitraire de la vie par leurs agents de maintien de l'ordre, y compris l'établissement d'une législation appropriée relative au contrôle de l'utilisation de la force létale par les agents du maintien de l'ordre, la mise en place de procédures visant à garantir que les opérations de maintien de l'ordre soient correctement planifiées compte tenu de la nécessité de réduire au minimum le risque qu'elles représentent pour la vie humaine, le signalement obligatoire et l'analyse des incidents mortels et autres incidents mettant la vie en danger et la conduite obligatoire d'enquêtes sur ces incidents* »[13].

13. L'article 2 de la CEDH contient également les obligations générales visant à protéger le droit à la vie par la loi et l'interdiction d'infliger la mort intentionnellement. L'article 2 (2) de la CEDH liste une série de situations autorisant le recours à la force « *absolument nécessaire* », dont la mort peut résulter de façon non intentionnelle[14]. La Cour européenne des droits de l'homme établit clairement que le devoir primordial de l'État est de mettre en place un cadre juridique et administratif propre à dissuader de commettre des atteintes au droit à la vie et de définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu des normes internationales élaborées en la matière[15]. La Cour souligne par ailleurs que « *[l]e non-encadrement par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'État sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme* » c'est-à-dire que « *les opérations de police doivent être suffisamment encadrées par le droit national, à travers un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force* »[16], « *et même contre les*

9 Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019.

10 Voir Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), mis à jour 28 février 2026.

11 CCPR/C/GC/36 : Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 4.

12 CCPR/C/GC/36 : Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 12.

13 CCPR/C/GC/36 : Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 13.

14 CEDH, Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 3 septembre 1950, article 2.2 qui stipule que « *[l]a mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire : a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ; b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ; c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.* »

15 *Makaratzis c. Grèce* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 50385/99, 20 décembre 2004, parag. 57 et 59.

16 *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 23458/02, 24 mars 2011, parag. 249.

accidents évitables »[17]. Conformément au principe de stricte proportionnalité inhérent à l'article 2 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme explique également que les cadres juridiques nationaux doivent subordonner le recours aux armes à feu à une appréciation minutieuse de la situation et, surtout, à une évaluation de la nature de l'infraction commise par la personne fugitive et de la menace qu'elle représente[18].

14. Parallèlement à ces instruments juridiquement contraignants, il existe plusieurs documents internationaux de droit souple qui fournissent aux États des orientations spécifiques en matière de législation et de réglementation en ce qui concerne le recours à la force et aux armes à feu par les forces de l'ordre.

15. En particulier, l'article 3 du Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois de 1979 stipule que « *[l]es responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions* »[19]. En substance, il entérine les principes de strictes nécessité et proportionnalité de l'usage de la force. Le commentaire de l'article précise que cette disposition « *souligne que les responsables de l'application des lois ne doivent qu'exceptionnellement avoir recours à la force ; quoique cette disposition implique que les responsables de l'application des lois peuvent être autorisés à recourir à la force, dans la mesure où cela est raisonnablement considéré comme nécessaire vu les circonstances, pour empêcher un crime, ou pour arrêter ou aider à arrêter légalement des délinquants ou des suspects, il ne peut être recouru à la force au-delà de cette limite* »[20]. Le commentaire ajoute que « *[l]e droit national restreint généralement le recours à la force par les responsables de l'application de la loi, conformément à un principe de proportionnalité. Il est entendu que l'interprétation de la présente disposition doit tenir compte de ces principes nationaux de proportionnalité.* »[21] Enfin, le commentaire explique que l'usage des armes à feu est « *une mesure extrême* » et que tout « *devrait être entrepris pour exclure l'emploi d'armes à feu* » ; « *[d']une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, met en danger la vie d'autrui, et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé* »[22].

16. Les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu de 1990[23] s'appuient sur les principes définis par le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et stipulent les motifs légaux du recours à la force et aux armes à feu. Le premier principe demande aux pouvoirs publics et aux autorités de police « *[d'adopter et d'appliquer] des réglementations sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre les personnes par les responsables de l'application des lois* ». Le Principe 4 stipule que dans l'exercice de leurs fonctions, les forces de l'ordre appliqueront, autant que possible, des moyens non violents avant d'avoir recours à l'usage de la force et aux armes à feu. Elles peuvent utiliser la force et les armes à feu uniquement si les autres moyens se montrent inefficaces ou ne permettent pas d'espérer le résultat souhaité. Le Principe 9 établit les motifs légaux du recours aux armes à feu

17 *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 23458/02, 24 mars 2011, parag. 209. Voir aussi *Makaratzis c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 50385/99, 20 décembre 2004, parag. 58.

18 *Nachova et autres c. Bulgarie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n^{os} 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005, parag. 96.

19 Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois, Assemblée générale des Nations Unies, résolution 34/169, 17 décembre 1979, article 3.

20 *Ibid.*, article 3, commentaire a.

21 *Ibid.*, article 3, commentaire b.

22 *Ibid.*, article 3, commentaire c.

23 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990.

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

17. Le Guide pour une police démocratique de l'OSCE souligne que « *[l]'une des premières priorités de la police est le respect et la protection de la vie* » et que, « *[a]lors que l'usage de la force est souvent indispensable dans l'exercice propre de la police – pour la prévention d'un crime, pour procéder ou aider à l'arrestation de délinquants ou de suspects, les officiers de police doivent être attachés au principe qui veut que l'usage de la force doit demeurer une mesure exceptionnelle qui ne doit pas être exécutée de façon arbitraire, mais doit être proportionnée à la menace, minimiser les dommages et les blessures, et n'être utilisée que dans la stricte mesure nécessaire pour atteindre un objectif légitime* »[24]. Le Guide de l'OSCE rappelle également le Principe 9 des Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu eu égard aux motifs légaux du recours aux armes à feu[25].

1.2. Obligation d'enquêter sur le recours à la force ayant entrainé la mort ou des blessures graves

18. Un élément important de la protection du droit à la vie est l'obligation pesant sur les pouvoirs publics d'enquêter sur les affaires de recours à la force ayant entrainé la mort ou des blessures graves par des agents des forces de l'ordre, et d'engager des poursuites en cas d'incidents impliquant des allégations d'usage excessif de la force ayant entrainé la mort ou des blessures graves par des agents des forces de l'ordre. Le devoir d'enquêter est intrinsèque à l'obligation de protéger le droit à la vie, et il est renforcé par le devoir général de garantir les droits reconnus par le PIDCP dans son article 2 (1) et par le devoir d'offrir un recours efficace aux victimes de violations des droits humains et à leurs proches tels que définis par l'article 2 (3) du PIDCP.

19. Dans son Observation générale n° 36, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies explique que les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la privation de la vie par leurs forces de l'ordre, et ces mesures incluent, entre autres, le signalement obligatoire, l'analyse des incidents mortels et autres incidents mettant la vie en danger, et la conduite obligatoire d'enquête sur ces incidents[26]. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies établit aussi clairement que les « *enquêtes et poursuites auxquelles donnent lieu les privations présumées illégales de la vie devraient être menées conformément aux protocoles internationaux pertinents* » et doivent viser à « *garantir que les responsables soient traduits en justice, [à] promouvoir l'établissement des responsabilités et de prévenir l'impunité, [à] éviter le déni de justice et [à] tirer les enseignements voulus pour revoir les pratiques et méthodes employées afin d'empêcher de nouvelles violations* »[27].

---

24 Guide pour une police démocratique, OSCE, 2008, parag. 67-68.
25 *Ibid.*, parag. 69.
26 CCPR/C/GC/36 : Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 13.
27 CCPR/C/GC/36 : Observation générale n° 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, para. 27.

20. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a également établi que l'article 2 de la CEDH exige des pouvoirs publics qu'ils enquêtent sur les affaires de recours à la force ayant entrainé la mort ou des blessures graves par les agents des forces de l'ordre. Dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme soutient qu'une loi interdisant de manière générale aux agents de l'État de procéder à des homicides arbitraires serait en pratique inefficace s'il n'existait pas de procédure permettant de contrôler la légalité du recours à la force meurtrière par les autorités de l'État[28]. La Cour souligne que l'obligation de protéger le droit à la vie, combinée au devoir général décrit à l'article premier de la CEDH de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la Convention, « *implique et exige de mener une forme d'enquête efficace lorsque le recours à la force, notamment par des agents de l'État, a entraîné mort d'homme* »[29]. La Cour européenne des droits de l'homme établit clairement que lorsqu'un agent de l'État est impliqué dans une mort suspecte, « *une extrême rigueur doit être appliquée par les pouvoirs publics habilités à l'enquête qui s'ensuit, faute de quoi les États risquent d'instiller un sentiment d'impunité chez les agents en laissant penser que leurs actes mettant la vie en danger sont tolérables* »[30].

21. Dans les cas d'homicide, l'interprétation de l'article 2 de la CEDH entraîne une obligation d'enquêter officiellement sur une éventuelle infraction, qui débouche habituellement sur une responsabilité pénale. Cette obligation incombe à l'État notamment parce que souvent, en pratique, les circonstances réelles de la mort résultant de l'usage de la force par un agent des forces de l'ordre sont, ou peuvent être, connues quasiment exclusivement des agents de l'État ou des pouvoirs publics[31].

22. Avec le temps, la Cour européenne des droits de l'homme a accepté que l'obligation d'enquêter soit prescrite dans différentes situations lors desquelles une personne a subi des blessures graves mettant sa vie en danger, a perdu la vie ou a disparu dans des circonstances violentes ou suspectes, indépendamment du fait que les personnes supposées responsables sont des agents de l'État ou des particuliers, qu'elles sont inconnues ou non, ou que la victime se soit elle-même infligé les blessures[32].

23. L'objectif fondamental d'une enquête aux termes de l'article 2 est de veiller à l'application concrète des lois nationales destinées à protéger le droit à la vie et, dans les cas impliquant des agents ou organes de l'État, de garantir qu'ils devront rendre compte des décès survenus sous leur responsabilité[33]. Comme le souligne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les autorités doivent agir d'office, dès lors que l'affaire est portée à leur connaissance, et ne peuvent laisser aux proches de la victime l'initiative de déposer une plainte formelle, d'enquêter sur certaines pistes ou d'engager une procédure d'enquête[34].

24. L'article 22 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu souligne la responsabilité qui incombe aux autorités d'établir des signalements et mécanismes d'examen efficaces en cas de mort ou de blessures graves résultant de l'usage de la force par les agents des forces de l'ordre. Il stipule que « *[e]n cas de décès*

28 *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 161.
29 *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 161. Voir aussi, p. ex., *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 230.
30 *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 25091/07, 26 avril 2011, parag. 277 (en anglais).
31 *Makaratzis c. Grèce* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 50385/99, 20 décembre 2004, parag. 73.
32 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, parag. 155 et la jurisprudence mentionnée.
33 Voir *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 24746/94, 4 mai 2001, parag. 105 (en anglais) ; *Nachova et autres c. Bulgarie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n^{os} 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005, parag. 110 ; *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 55721/07, 7 juillet 2011, parag. 163.
34 *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 55721/07, 7 juillet 2011, parag. 165.

ou de blessure grave, ou autre conséquence grave, un rapport détaillé sera envoyé immédiatement aux autorités compétentes chargées de l'enquête administrative ou de l'information judiciaire »[35].

25. Le Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux (« Protocole du Minnesota ») définit les obligations légales des États ainsi que des normes et lignes directrices applicables à la conduction d'enquêtes sur des décès résultant potentiellement d'actes illégaux ou à des suspicions de disparition forcée[36]. Il énonce ce qui constitue l'obligation d'enquêter en application du droit international et détaille les mesures à prendre afin de conduire efficacement une enquête sur un décès résultant potentiellement d'un acte illégal[37], y compris des directives détaillées pour les enquêtes sur les lieux du crime[38]. En particulier, le Protocole du Minnesota énonce les éléments clés de l'obligation d'enquêter : rapidité, efficacité et exhaustivité, indépendance et impartialité, et transparence[39]. À travers sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a également développé des principes similaires pour la conduite d'enquêtes efficace, à savoir : indépendance, caractère adéquat et méticulosité, célérité, contrôle par le public et association des proches[40].

2. CONTEXTE

2.1. Cadre juridique national réglementant le recours aux armes par les agents des forces de l'ordre

26. L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) établit le cadre législatif général régissant le recours aux armes[41], y compris les armes à feu, par les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il est entré en vigueur le 2 mars 2017[42]. Il est à noter que l'article L. 435-1 du CSI renvoie aux cas de recours à la force et aux armes concernées par l'article L. 211-9 du CSI dans le contexte de la dispersion d'attroupements et du maintien de l'ordre public dans ce contexte, ce qui outrepasse la portée du présent avis, puisque les amendements proposés ne mentionnent pas explicitement une présomption d'usage légal des armes dans le contexte des rassemblements publics[43].

27. Selon l'article L. 435-1 du CSI, les agents des forces de l'ordre peuvent faire usage de leurs armes uniquement lorsque les critères suivants sont réunis : l'agent agit dans l'exercice de ses fonctions ; porte son uniforme ou un insigne identifiant sa qualité ; le recours à une arme est absolument nécessaire et l'arme est utilisée de façon strictement

35 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990, principe 22.

36 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), version révisée 2017.

37 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, chapitre IV, Conduite des enquêtes.

38 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, chapitre V, Directives détaillées.

39 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 22-33.

40 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, p. 38-45.

41 L'article R311-1 du CSI définit une arme comme « *tout objet ou dispositif conçu ou destiné par nature à tuer, blesser, frapper, neutraliser ou à provoquer une incapacité* ».

42 L'article L. 435-1 du CSI, introduit par la loi du n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, article 1.

43 Concernant le recours à la force par les agents des forces de l'ordre lors des manifestations en France, voir Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2022 – June 2024), BIDDH, p. 26-29 sur le recours à la force et les dispersions (en anglais).

proportionnée ; et il intervient dans l'une des circonstances spécifiques énumérées dans la disposition.

28. L'article L. 435-1 du CSI définit cinq circonstances spécifiques dans lesquelles les agents des forces de l'ordre sont autorisés à employer leurs armes, soumises à la réunion des critères susmentionnés :

   i. « *Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui* » ;

   ii. « *Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées* » ;

   iii. « *Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* » ;

   iv. « *Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* » ;

   v. « *Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes* ».

29. Une pratique courante en France semble être que, à la suite d'un recours aux armes par les forces de l'ordre résultant en la mort ou des blessures graves, deux enquêtes sont menées[44]. Premièrement, une enquête judiciaire est conduite sur ordre de la ou du procureur afin d'évaluer si l'usage des armes était légal, absolument nécessaire et strictement proportionné eu égard aux circonstances de l'affaire. En s'appuyant sur les conclusions de l'enquête judiciaire, la ou le procureur peut décider d'entamer des poursuites pénales. Deuxièmement, une enquête administrative est ouverte afin d'évaluer si l'agent des forces de l'ordre s'est conformé à ses obligations professionnelles et déontologiques définies par le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Sur la base des recommandations du service d'enquête, l'autorité administrative compétente prend la décision d'entamer ou non une procédure disciplinaire.

2.2. Observation générale sur les cas relatifs à l'usage autorisé des armes prévu à l'article L. 435-1 du CSI

30. Il convient de noter que plusieurs agences des Nations Unies ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne les allégations d'usage excessif de la force et des armes à feu par les

44 Voir Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information (1) sur la hausse du nombre de refus d'obtempérer et les conditions d'usage de leurs armes par les forces de l'ordre, n° 2692, 29 mai 2024, section II.B.

agents des forces de l'ordre[45], qu'elles ont relevé de potentielles faiblesses dans l'article L. 435-1 du CSI et qu'elles ont appelé les autorités françaises à revoir leur législation afin de l'aligner sur les normes internationales en matière d'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre[46]. En 2025 en particulier, le Comité contre la torture des Nations Unies, dans ses Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, a déclaré qu'il s'inquiétait « *de ce que l'article L. 435-1 du Code de la sécurité intérieure semble avoir élargi le champ de la légitime défense pour les policiers au-delà du raisonnable, contribuant à une augmentation du nombre de décès liés à l'usage d'armes à feu par les forces de l'ordre* »[47].

31. Bien qu'une évaluation complète *per se* de l'article L. 435-1 du CSI dépasse le cadre du présent avis, plusieurs aspects de l'article L. 435-1 du CSI méritent d'être soulevés, dans la mesure où les amendements proposés introduisent une présomption de recours aux armes autorisé ou de légalité dudit recours par les agents des forces de l'ordre qui relève du champ d'application de l'un des cinq cas figurant dans la proposition d'amendement de l'article L. 435-1 (I) et (II) du CSI. En même temps, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies souligne qu'« *une privation de la vie peut être autorisée par le droit interne et être néanmoins arbitraire* » et que « *la privation de la vie est arbitraire si elle est incompatible avec le droit international* »[48].

32. Dans son Observation générale nº 36, le Comité souligne, quant à l'emploi d'une force potentiellement létale dans le cadre du maintien de l'ordre, qu'il s'agit d'une « *mesure extrême à laquelle il ne devrait être recouru que lorsque cela s'avère strictement nécessaire pour protéger la vie ou prévenir un préjudice grave découlant d'une menace imminente. Elle ne peut être utilisée, par exemple, pour empêcher l'évasion d'un suspect ou d'un détenu ne constituant pas une menace sérieuse et imminente pour la vie ou l'intégrité physique d'autrui* »[49].

33. Dans la même veine, le Principe 9 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les agents des forces de l'ordre prévoit que « *[l]es responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines*[50]. » En substance, cela signifie que l'usage

45 Voir p. ex., Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, 22 mai 2025, parag. 28 et 30 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/6, 3 décembre 2024, parag. 18 et 46. Voir aussi p. ex., Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Quatrième cycle, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 17 juillet 2023, Recommandations 45.84, 45.92 et 45.99, qui bénéficie du soutien de la France.

46 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, 22 mai 2025, parag. 28, 29(a) et 31 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/6, 3 décembre 2024, parag. 19 (a).

47 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, 22 mai 2025, parag. 28.

48 CCPR/C/GC/36 : Observation générale nº 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 12.

49 CCPR/C/GC/36 : Observation générale nº 36 sur le droit à la vie (art. 6) du PIDCP, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, parag. 12.

50 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990. Le Principe 9 stipule que « *[l]es responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre*

des armes à feu étant intrinsèquement dangereux pour la vie, ces armes doivent être employées par les agents des forces de l'ordre uniquement afin de défendre un intérêt tout aussi vital, à savoir afin de protéger une personne contre un danger de mort ou de blessure grave imminent. Par ailleurs, les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article L. 435-1 du CSI autorisent l'usage des armes à feu en cas de danger pour la vie ou l'intégrité physique, sans nécessiter que ce risque soit réel et imminent. Le paragraphe 2 autorise quant à lui l'usage des armes à feu pour défendre des lieux, de nouveau sans nécessiter la présence d'un danger de mort ou de blessure grave. À cet égard, les normes et recommandations internationales établissent clairement que les armes à feu ne doivent pas être utilisées afin d'empêcher un vol ou pour préserver d'autres intérêts tels qu'une propriété (y compris les biens publics, tels que les bâtiments administratifs), à moins que l'incident s'accompagne d'un danger imminent de mort ou de blessure grave[51]. Le seuil de risque décrit aux paragraphes 3 et 4 est, en outre, particulièrement vague, stipulant seulement que les individus visés doivent être « susceptibles » de perpétrer les actes décrits, sans autre critère tel que l'imminence, la probabilité ou la justification objective.

34. Le Principe 10 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les agents des forces de l'ordre stipule que, au préalable à l'utilisation d'une arme à feu, les agents des forces de l'ordre doivent « *donner un avertissement clair de leur intention d'utiliser des armes à feu, en laissant un délai suffisant pour que l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne compromette indûment la sécurité des responsables de l'application des lois, qu'elle ne présente un danger de mort ou d'accident grave pour d'autres personnes ou qu'elle ne soit manifestement inappropriée ou inutile vu les circonstances de l'incident* »[52]. Toutefois, l'article L. 435-1 exempte les agents des forces de l'ordre d'un tel avertissement dans les circonstances décrites aux paragraphes 1, 4 et 5 de la disposition existante, y compris en l'absence de danger imminent pour la vie ou l'intégrité physique pour un agent des forces de l'ordre et/ou d'autres individus.

35. Compte tenu de ce qui précède, les paragraphes 1 à 4 de l'article L. 435-1, qui resteront inchangé si les amendements proposés sont adoptés, ne semblent pas totalement conformes aux normes internationales, ce qui signifie que la présomption de légalité de l'usage des armes à feu par les agents des forces de l'ordre proposée par le projet de loi examiné porterait sur des circonstances qui, à première vue, constituent une privation arbitraire de la vie. D'une façon générale, les principes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité inhérentes à l'article 6 du PIDCP et l'article 2 de la CEDH exigent, respectivement, que les armes à feu soient employées uniquement en dernier recours, lorsque toutes les mesures moins extrêmes ne suffisent pas à atteindre un objectif légitime de maintien de l'ordre, et qu'aucune intervention de police ne doit causer plus de préjudice que ce qu'elle cherche à éviter.

---

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

51 Voir p. ex., Resource Book on Use of Force and Firearms in Law Enforcement, HCDH-ONUDC, 2017, p. 21-22, qui stipule que les menaces contre une installation nucléaire, un barrage ou un aéronef peuvent constituer des exemples pour lesquels la force létale est nécessaire.

52 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adopté par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990, Principe 10.

2.3. Aperçu de la proposition de loi

36. La proposition de loi propose deux amendements à l'article L. 435-1 du CSI. Le premier abroge le cinquième cas prévu par la loi (L. 435-1 para. 5, voir parag. 28.v *supra*) autorisant les agents des forces de l'ordre à employer leurs armes, et le remplace par une nouvelle disposition qui, tout en reprenant l'actuel paragraphe 5 de l'article L. 435-1, supprime l'obligation pour les agents de porter leur uniforme ou un insigne externe et visible indiquant leur qualité lorsqu'ils ou elles cherchent à « *empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme* » (article unique, parag. 5 et 7 de la proposition de loi).

37. Le deuxième amendement propose d'introduire une nouvelle disposition à l'article L. 435-1 qui stipule ce qui suit : « *Lorsqu'ils font usage de leurs armes, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont présumés avoir agi dans l'un des cas autorisés par le présent article conformément aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Cette présomption peut, à tout moment, être renversée par tout élément de preuve contraire.* » (Article unique, parag. 8.) En substance, le deuxième amendement instaure dans la législation une présomption selon laquelle les forces de l'ordre faisant usage de leurs armes, y compris des armes à feu, sont présumées avoir agi dans le cadre légal et conformément aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, dans l'un des cas autorisés par l'article L. 435-1 du CSI, sauf preuve du contraire.

38. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi justifie la nécessité de cette présomption proposée par la fréquence et la gravité croissantes des agressions à l'égard des forces de l'ordre et par l'inquiétude relative à la judiciarisation de leurs actions, parfois perçue comme une remise en question systématique de leur engagement sur le terrain, créant de ce fait une insécurité juridique susceptible de les dissuader d'agir face aux menaces réelles, imminentes et sérieuses. L'objectif affiché de la proposition de loi est de renforcer la protection juridique du personnel de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans l'exercice de ses fonctions, et d'améliorer l'efficacité des forces de l'ordre[53]. Toutefois, il n'est pas clairement établi comment la présomption de légalité de l'usage de l'arme proposée s'articulerait, en pratique, avec la stricte conformité aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité et avec la procédure d'enquête existante sur les incidents lors desquels le recours à une arme a entraîné la mort ou une blessure grave.

39. L'État peut poursuivre un but légitime visant à garantir le fonctionnement efficace des forces de l'ordre, leur capacité à agir avec résolution pour protéger la vie et la santé des individus, y compris les agents des forces de l'ordre eux-mêmes. À cet égard, il convient de noter que selon l'exposé des motifs, la proposition de loi entend répondre à l'évolution

53 Voir Exposé des motifs, proposition de loi n° 691 visant à reconnaitre une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions, 3 décembre 2024, qui stipule : « *Ces dernières années, une évolution inquiétante de la violence à leur encontre a été constatée. Les forces de l'ordre sont confrontées à des agressions de plus en plus fréquentes et graves, perpétrées parfois avec des armes de guerre. Ces nouvelles menaces, portées par des individus ou des groupes armés lourdement, dépassent le cadre classique de la délinquance et traduisent un véritable défi pour la sécurité publique. Dans ce contexte, l'usage de la force par les agents doit être envisagé avec clarté et efficacité, tout en tenant compte des principes de nécessité et de proportionnalité. Cependant, les agents des forces de l'ordre font souvent face à un second défi : celui de la judiciarisation de leurs actions, parfois perçue comme une remise en question systématique de leur engagement sur le terrain. Cette situation peut engendrer une insécurité juridique dissuasive et peser sur leur capacité d'agir face aux dangers. C'est pourquoi il est proposé d'instaurer une présomption de légitime défense au bénéfice des forces de l'ordre, lorsqu'elles agissent en réponse à une menace réelle, immédiate et grave à leur intégrité physique ou à celle d'autrui. Ce dispositif, basé sur l'article 222-6 du code pénal, renforcerait la protection juridique des agents dans l'exercice de leurs fonctions, contribuerait à garantir un cadre d'intervention juste, proportionné et protecteur pour les forces de l'ordre tout en respectant les exigences fondamentales liées à l'État de droit.* »

inquiétante de la violence à l'encontre des forces de l'ordre, confrontées à des agressions de plus en plus fréquentes et graves, parfois perpétrées avec des armes de guerre. En même temps, la proposition d'instaurer dans la législation une présomption légale du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions soulève un certain nombre de préoccupations sérieuses en raison du manque de conformité aux normes internationales.

40. Les sections suivantes du présent avis abordent plus en détail la deuxième proposition d'amendement qui propose d'instaurer dans la législation une présomption de légalité du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, dans l'un des cas autorisés par l'article L. 435-1 du CSI. Le premier amendement proposé est analysé séparément dans la section 7 ci-dessous.

41. La proposition de loi a été déposée le 3 décembre 2024 et projetait initialement d'introduire un nouvel article 122-6-1 du code pénal, instaurant une présomption de légitime défense pour les agents de la police nationale ou municipale ainsi que les militaires de la gendarmerie nationale qui ont fait usage de leur arme dans les conditions prévues aux articles L. 435-1 et L. 511-5-1 du CSI[54]. Au cours des débats de la Commission des lois de l'Assemblée nationale qui ont eu lieu en janvier 2026, plusieurs amendements ont été introduits, avec pour conséquence le retrait du projet d'article 122-6-1 du code pénal au profit d'un complément à l'article L. 435-1 du CSI, qui régit l'usage des armes par les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions : la présomption de légalité de cet usage conformément aux cas autorisés de recours à l'arme déjà prévus par la disposition en vigueur depuis 2017. Un débat en séance plénière de l'Assemblée nationale a eu lieu le 22 janvier 2026 et la proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale (chambre basse du Parlement bicaméral français) en première lecture le 7 juillet 2026, avant d'être transmise au Sénat (chambre haute) le même jour, pour examen.

42. Les conclusions de cet avis sont rendues sans préjudice de l'impartialité de l'enquête judiciaire relative au recours à l'arme, tout en reconnaissant que les amendements proposés sont susceptibles d'entraîner des conséquences inattendues et de nuire à l'efficacité de l'enquête judiciaire. Il convient également de noter que les modifications apportés par les amendements proposés durant les débats en commission, qui suppriment effectivement la disposition initialement proposée d'instaurer une présomption de légitime défense dans le code pénal, créent une divergence claire entre le titre de la proposition de loi et la substance des amendements proposés qui porte, quant à elle, sur une présomption de légalité de l'usage des armes par les agents des forces de l'ordre, dans le respect des conditions décrites à l'article L. 435-1 du CSI.

3. OBLIGATION D'ETABLIR UN CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF ADEQUAT RELATIF A L'USAGE DE LA FORCE PAR LES AGENTS DES FORCES DE L'ORDRE

43. Comme indiqué au parag. 13 ci-dessus, l'obligation de l'État de protéger le droit à la vie implique de mettre en place un cadre juridique et administratif propre à dissuader efficacement de porter atteinte au droit à la vie et de définir les cas particuliers dans lesquels les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu[55]. L'usage de la force et des armes à feu par les agents des forces de l'ordre

54 Voir Dossiers législatifs, reconnaitre une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions. L'article L. 511-5-1 du CSI prévoit que « *[l]es agents de police municipale autorisés à porter une arme selon les modalités définies à l'article L. 511-5 peuvent faire usage de leurs armes dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 435-1 et dans les cas prévus au 1° du même article L. 435-1* ».

55 *Makaratzis c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 50385/99, 20 décembre 2004, parag. 57 et 59.

doit être suffisamment encadré par le droit national, à travers un système de garanties adéquates et effectives contre les accidents évitables, l'arbitraire et l'abus de la force[56]. Lorsqu'elle applique ces principes, la Cour européenne des droits de l'homme ne se contente pas d'évaluer la formulation de la législation nationale régissant le recours à la force et aux armes à feu par les agents des forces de l'ordre. Elle examine également son fonctionnement pratique et son efficacité[57].

44. La proposition de loi instaure dans la législation une présomption selon laquelle le recours aux armes, y compris les armes à feu, par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale serait, sauf preuve du contraire, absolument nécessaire et strictement proportionné. Le changement proposé peut soulever des inquiétudes quant à la clarté et à la prévisibilité du cadre juridique régissant l'usage des armes par les agents des forces de l'ordre. Premièrement, en fonction de la manière dont la présomption est interprétée en pratique par les pouvoirs publics et des orientations et explications qui pourraient être fournies ultérieurement aux forces de l'ordre, l'introduction d'une présomption de légalité peut être comprise, en pratique, comme un assouplissement des conditions régissant le recours à la force, ce qui pourrait atténuer le caractère restrictif des obligations de fond que sont l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité. Deuxièmement, les conditions régissant l'usage des armes prévues à l'article L. 435-1 sont déjà, dans une certaine mesure, assez larges et floues (voir parag. 30-35 plus haut) et le cadre amendé proposé est susceptible d'accroître l'incertitude pour les agents des forces de l'ordre quant aux conséquences de la présomption et aux circonstances dans lesquelles le recours aux armes et à la force potentiellement létale est légalement autorisé.

45. Par ailleurs, il n'est pas clairement établi comment l'introduction d'une présomption de légalité, en l'absence de modifications correspondantes du cadre procédural applicable, peut contribuer à atteindre l'objectif affiché de la proposition de loi, à savoir de renforcer la protection juridique du personnel de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans l'exercice de ses fonctions. En particulier, la proposition de loi ne semble pas modifier les procédures existantes régissant la conduite d'enquêtes sur les incidents impliquant la mort ou des blessures graves résultant de l'usage d'une arme par les agents des forces de l'ordre, notamment l'évaluation de la conformité dudit usage aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. On ne peut donc pas clairement établir comment la présomption de légalité proposée peut s'articuler, en pratique, avec le cadre existant régissant les enquêtes judiciaires et les procédures pénales, ni quelle protection légale supplémentaire serait mise à disposition des forces de l'ordre.

46. En outre, la présomption de légalité proposée est formulée en termes très généraux et ne tient pas suffisamment compte des circonstances dans lesquelles la jurisprudence ou les recommandations internationales et/ou régionales peuvent établir une présomption de responsabilité de l'État, ou interdire certains usages de la force ou des armes. Par exemple, dans certaines circonstances où des individus se trouvent sous le contrôle des forces de l'ordre et sur lesquels est fait usage de la force ou de la violence, il est généralement admis qu'il existe une présomption de responsabilité de l'État pour les blessures qui pourraient en résulter, et qu'il incombe à ce dernier de fournir une

56 *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 23458/02, 24 mars 2011, parag. 249.

57 Voir p. ex. *Nachova et autres c. Bulgarie*, Cour européenne des droits de l'homme, n^{os} 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005, parag. 109, dans lesquels la Cour reconnait une violation de l'article 2 de la CEDH en ce que la réglementation nationale est excessivement permissive et manque de garanties claires visant à empêcher la privation arbitraire de la vie. Voir aussi l'affaire *Erdoğan et autres c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 19807/92, parag. 78, 81 et 87 (en anglais), dans laquelle la Cour reconnait que le cadre juridique ne fournit pas aux agents des forces de l'ordre des orientations et critères clairs sur l'usage de la force, ce qui résulte en une autonomie d'action excessivement large des autorités responsables de la planification de l'opération ; la Cour a estimé que les autorités ont échoué à protéger le droit à la vie dans la planification et les modalités de mise en œuvre de l'opération en violation de l'article 2 de la CEDH.

explication satisfaisante et convaincante[58]. Des restrictions spécifiques et l'interdiction de l'usage de la force ou de certaines armes s'appliquent également dans des circonstances particulières, telle que l'interdiction de l'utilisation d'armes à feu, d'armes à décharge électrique et de méthodes violentes contre les enfants[59], certaines armes et autres moyens d'application des lois peuvent être intrinsèquement cruels, inhumains ou dégradants de par leur nature ou leur conception et qu'en conséquence, leur utilisation, leur production et leur commerce seraient incompatibles avec l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[60], entre autres.

47. Plus généralement, l'application effective de la législation nationale protégeant le droit à la vie, notamment l'obligation de conduire efficacement une enquête, est considérée comme fondamentale pour préserver la confiance dans le fait que les forces de l'ordre respectent l'Etat de droit et pour éviter toute suspicion de tolérance à l'égard des actes illégaux[61]. À cet égard, l'introduction de la présomption proposée, si elle n'est pas adéquatement justifiée, peut être perçue par le public comme un avantage procédural indu accordé aux pouvoirs publics dans des circonstances où une enquête efficace est indispensable pour garantir que les forces de l'ordre, à qui est confié le monopole de l'usage de la force, auront à rendre des comptes. Une telle perception pourrait, à terme, briser la confiance de la population dans les autorités, notamment compte tenu de la gravité que représente le recours aux armes et de ses conséquences potentiellement létales. Conformément aux normes internationales, il conviendrait d'enquêter efficacement sur tous ces incidents, non seulement pour identifier et poursuivre les personnes responsables le cas échéant, mais aussi pour identifier les problèmes et faiblesses systémiques de la réglementation de l'usage des armes, de la formation à cet usage et de cet usage lui-même afin de garantir que ces lacunes seront traitées[62] (voir aussi sous-section III.5 plus bas concernant l'efficacité des enquêtes).

4. EXIGENCE DE CONTROLE STRICT

48. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à plusieurs reprises que lorsque le recours à la force létale par les agents des forces de l'ordre a pour conséquence la mort, une telle privation de la vie doit être soumise à un examen extrêmement attentif afin de « *prendre en considération non seulement les actes des agents de l'État ayant eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment la préparation et le contrôle* » de l'opération de police ayant infligé la mort à un individu afin d'évaluer si, dans les circonstances particulières de l'affaire, les autorités ont pris toutes les mesures visant à réduire au minimum tout danger pour la vie et qu'elles n'ont pas fait preuve de négligence dans le choix des mesures prises[63].

58 Voir p. ex., *Dokukiny c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 1223/12, 24 mai 2022, parag. 26 (en anglais). Voir aussi, p. ex., les Lignes directrices portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois *(2020)*, HCDH, parag. 3.9, qui établit dans le même ordre d'idées que lorsqu'une personne perd la vie dans un lieu de privation de liberté, y compris à la suite de l'utilisation d'armes à létalité réduite, il existe une présomption de responsabilité de l'État, à qui il incombe de se disculper.

59 Voir p. ex., Stratégies et mesures concrètes types des Nations Unies relatives à l'élimination de la violence à l'encontre des enfants dans le contexte de la prévention du crime et de la justice pénale, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2014, A/RES/69/194, 26 janvier 2015, parag. 34 (c).

60 Voir aussi, p. ex., Usage de la force hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/72/178, 20 juillet 2017, parag. 48.

61 Voir p. ex., *Opuz c. Turkey*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 33401/02, 9 juin 2009, parag. 150.

62 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 26.

63 Voir, p. ex., *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 150 ; voir aussi *Bubbins c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 50196/99, 17 mars 2005, parag. 141.

49. La Cour européenne des droits de l'homme reconnait que les agents de l'État peuvent agir de bonne foi et selon une conviction honnête qui se révèle ensuite erronée[64]. Elle note qu'il serait irréaliste, dans une situation évoluant rapidement, d'exiger des agents qu'ils disposent d'une connaissance parfaite des évènements avant d'agir. Dans ce contexte, une certaine marge de manœuvre est accordée aux agents confrontés à un danger imminent[65]. Toutefois, cela n'autorise pas l'État à présumer de la légalité de la force létale d'une manière qui dispense les autorités compétentes d'examiner si cette marge de manœuvre a été employée de façon adéquate, ou qui lève l'exigence de contrôle strict visant à déterminer, à la lumière des circonstances entourant l'ensemble de l'opération, si la conviction était raisonnablement fondée.

50. Comme l'affaire *McCann c. Royaume-Uni* l'établit clairement, les agents peuvent agir légalement sur la base d'une conviction honnête et raisonnable, même si cette conviction s'avère erronée par la suite[66]. Cela n'établit toutefois pas de présomption de preuve en général que les agents de l'État agissent légalement. En effet, la Grande Chambre, dans l'affaire *McCann*, a soumis l'opération à un contrôle précis malgré la conviction sincère des soldats que la force létale était nécessaire et a identifié une violation de l'article 2 sur la base d'un manque de précaution dans le contrôle et l'organisation de l'opération d'arrestation[67].

51. L'amendement du CSI suggéré dans la proposition de loi demande aux juges d'instruction et procureurs de présumer, par principe, que le recours à l'arme à feu par un agent était absolument nécessaire et strictement proportionné. **La présomption légale est donc susceptible de nuire à l'obligation de contrôle strict, ce qui contreviendrait aux exigences prévues à l'article 2 de la CEDH.**

5. OBLIGATION DE CONDUIRE UNE ENQUETE EFFICACE

52. L'article 2 de la CEDH impose aux États l'obligation procédurale de conduire une enquête efficace en cas de mort ou de blessure grave résultant du recours à la force létale par les agents des forces de l'ordre (voir sous-section III.1.2 plus haut)[68]. L'obligation de conduire une enquête efficace incombant à l'État est une obligation distincte qui peut révéler une violation distincte de l'article 2 de la CEDH, indépendamment des obligations de fond de protéger le droit à la vie et d'interdire la privation intentionnelle de la vie[69]. Le Protocole du Minnesota[70] et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[71] ont défini les principes clés d'une enquête efficace, à savoir : rapidité, exhaustivité et caractère adéquat, indépendance, et transparence et participation des victimes. En pratique, l'introduction d'une présomption de légalité du recours aux armes peut pousser les autorités chargées de l'enquête à partir de l'hypothèse que l'usage

64 *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 200.
65 Voir, p. ex., *Ghaoui c. France*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 41208/21, 16 janvier 2025, parag. 109-113.
66 *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 200.
67 *Ibid.* parag. 212.
68 *McCann et autres c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 18984/91, 27 septembre 1995, parag. 161, où la Cour souligne que l'obligation de protéger le droit à la vie, contenue dans cette disposition, combinée avec le devoir général décrit à l'article premier de la CEDH de « *reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la Convention* », « *implique et exige de mener une forme d'enquête efficace lorsque le recours à la force, notamment par des agents de l'État, a entraîné mort d'homme* ».
69 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, parag. 158.
70 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 22-33.
71 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, p. 38-45.

de la force était légal avant même que les faits aient été établis de façon indépendante, ce qui est susceptible de réduire la portée et la rigueur de l'enquête.

53. Dans son commentaire sur la proposition de loi à l'examen, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires déclare que « *[l]'obligation d'enquêter sur toute privation de vie potentiellement illicite incombe à l'État* » et qu'elle « *ne peut être déplacée, en droit ou en pratique, vers les victimes ou leurs familles en leur imposant de renverser une présomption de légalité du recours à une force potentiellement meurtrière avant même que les faits n'aient été établis de manière indépendante* »[72]. Par conséquent, la présomption de légalité de l'usage des armes proposée ne doit pas être interprétée comme imposant aux victimes, comme condition à l'ouverture d'une enquête, d'apporter des preuves destinées à réfuter cette présomption ou de déposer une plainte officielle.

54. Comme expliqué plus en détail ci-dessous, la proposition de loi à l'examen suscite des préoccupations quant à sa conformité avec l'obligation incombant à l'État de conduire une enquête efficace, en particulier eu égard au respect des principes d'exhaustivité et de caractère adéquat caractérisant une enquête efficace.

5.1. Rapidité

55. L'article 23 du Protocole du Minnesota stipule qu'« *[i]l y a violation du droit à la vie et du droit à un recours effectif lorsque des enquêtes sur les homicides résultant potentiellement d'actes illégaux ne sont pas conduites rapidement* »[73]. En substance, ce principe exige de signaler sans tarder la mort ou les blessures graves aux autorités, ce qui est également stipulé à l'article 22 des Principes de base des Nations Unies[74]. Comme souligné dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 2 exige également que les enquêtes soient menées avec célérité[75] et diligence raisonnable[76].

56. Il est important que l'enquête soit déclenchée rapidement, car les premières heures suivant un incident sont cruciales pour obtenir des preuves déterminantes telles que les images de caméras de surveillance, enregistrements audio, messages téléphoniques, tests de résidus de poudre et autres preuves scientifiques et témoignages, avant que les preuves ne soient menacées de perte, d'altération ou de contamination. Au-delà de la collecte des preuves, la Cour européenne des droits de l'homme a également estimé qu'une enquête rapide sur l'usage de la force létale était essentielle pour préserver la confiance de la population dans le respect du principe de légalité et pour éviter toute perception de complicité ou de tolérance relative à des actes illégaux[77].

57. En soi, la proposition de loi n'empêchera pas nécessairement la célérité des enquêtes, pour autant que la législation pertinente impose (i) aux forces de l'ordre de signaler immédiatement les incidents impliquant la mort ou des blessures graves, et (ii) aux autorités de l'État compétentes d'ouvrir et de conduire une enquête sans délai, et pour autant que la proposition de présomption de légalité de l'usage de la force par les forces de l'ordre ne soit pas interprétée comme exigeant, comme condition à l'ouverture d'une

72 France : Une présomption de légalité des tirs des forces de l'ordre pourrait favoriser l'impunité, avertit un expert de l'ONU, communiqué de presse, 7 juillet 2026.
73 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 23.
74 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990, principe 22.
75 *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 237.
76 *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 23458/02, 24 mars 2011, parag. 305.
77 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. Voir aussi *Tahsin Acar c. Turkey* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 26307/95, 8 avril 2004, parag. 224 (en anglais) ; *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, 30 mars 2016, parag. 237.

enquête, des victimes qu'elles apportent des preuves destinées à réfuter cette présomption ou qu'elles déposent une plainte officielle.

5.2. Exhaustivité et caractère adéquat

58. Le Protocole du Minnesota stipule que les « *enquêtes doivent permettre de s'assurer que les auteurs d'un acte ayant causé la mort doivent en répondre ; d'identifier toutes les personnes responsables et, si les preuves et la gravité de l'affaire le justifient, de les poursuivre et les condamner ; et d'empêcher que d'autres homicides ne résultent d'actes illégaux à l'avenir* »[78]. Dans la même veine, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme stipule que les enquêtes doivent revêtir un « *caractère adéquat* », c'est-à-dire que les enquêtes doivent « *permettre de déterminer si le recours à la force se justifiait ou non dans les circonstances, ainsi que d'identifier les responsables et, le cas échéant, de les sanctionner* »[79]. La Cour précise qu'« *[i]l s'agit d'une obligation de moyens et non de résultat* »[80]. Les enquêtes doivent également être exhaustives, c'est-à-dire que les autorités doivent toujours tout mettre en œuvre pour comprendre ce qu'il s'est passé. Comme le souligne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les autorités doivent « *avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour obtenir les preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, les dépositions des témoins oculaires, des expertises et, le cas échéant, une autopsie propre à fournir un compte rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations cliniques, notamment de la cause du décès* »[81]. « *Les conclusions de l'enquête doivent s'appuyer sur une analyse méticuleuse, objective et impartiale de tous les éléments pertinents* »[82] et doivent appliquer une norme comparable à la norme d'un recours « *rendu absolument nécessaire* » prévu à l'article 2 (2) de la CEDH.

59. Le Protocole du Minnesota envisage l'exhaustivité des enquêtes selon un angle plus large et stipule que « *[l'enquête] doit chercher à identifier non seulement les auteurs directs, mais également toutes les autres personnes qui sont responsables de l'homicide, y compris, par exemple, des responsables de la chaîne de commandement qui se sont rendus complices de la mort. L'enquête devrait permettre de repérer tout manquement à l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables qui auraient pu avoir une réelle chance d'empêcher l'homicide. Elle devrait également chercher à identifier les politiques et défaillances systémiques qui ont pu contribuer à la mort et dégager des tendances si elles existent*. »[83]

60. **En instaurant comme point de départ de toute enquête la présomption de légalité, d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité du recours aux armes par les agents des forces de l'ordre, la proposition de loi risque de compromettre les méthodes et processus de la collecte de preuves, et par suite d'affecter l'exhaustivité et le caractère adéquat des enquêtes, indépendamment de l'interprétation de la présomption et de son fonctionnement pratique. À terme, la présomption proposée risque de compromettre la responsabilité des agents des forces de l'ordre qui feraient un usage de la force illégal, inutile ou disproportionné, et peut alimenter un**

78 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 24.
79 *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 243. Voir aussi *Fraisse et autres c. France*, Cour européenne des droits de l'homme, n^os^ 22525/21 et 47626/21, 27 février 2025, parag. 142.
80 *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 233.
81 *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 233.
82 *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 234.
83 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 26.

sentiment d'impunité qui à son tour entamera la confiance de la population dans les forces de l'ordre, en particulier compte tenu de la gravité que représentent le recours à ces armes et leurs conséquences potentiellement mortelles.

61. Si cette présomption était interprétée comme exigeant des victimes, comme condition à l'ouverture d'une enquête, qu'elles apportent les preuves destinées à réfuter cette présomption, le nombre d'enquêtes sur l'usage de la force par les agents des forces de l'ordre diminuerait de façon significative. Non seulement cela contreviendrait à l'obligation qui incombe aux États d'enquêter de leur propre initiative sur toute privation de vie ou blessure grave infligée de façon potentiellement illégale, mais cela empêcherait également l'identification d'un éventuel usage systématique de la force par les agents des forces de l'ordre, ainsi que de potentielles faiblesses ou défaillances systémiques au sein des organes du maintien de l'ordre, soit la forme de contrôle plus large prévue par le Protocole du Minnesota.

62. En outre, même si la présomption de légalité n'est pas interprétée comme exigeant des victimes, comme condition à l'ouverture d'une enquête, qu'elles apportent les preuves destinées à réfuter cette présomption ou qu'elles déposent une plainte officielle, cette présomption reste susceptible de réduire significativement la portée et l'exhaustivité des enquêtes menées. Les représentants des forces de l'ordre n'auraient plus, en effet, à prouver que le recours à la force était légal, c'est-à-dire absolument nécessaire et strictement proportionné à la menace, mais pourraient s'en remettre à la présomption de légalité inscrite dans la législation. La portée des enquêtes pourrait s'en trouver réduite, ce qui pourrait empêcher à terme de déterminer si la force utilisée était justifiée ou non dans les circonstances de l'affaire, en violation des normes d'exhaustivité et de caractère adéquat.

5.3. Indépendance

63. Le Protocole du Minnesota et la Cour européenne des droits de l'homme, par le biais de sa jurisprudence, considèrent que l'indépendance est l'un des principes fondamentaux d'une « enquête efficace ».

64. La Cour européenne des droits de l'homme établit clairement que, concernant une enquête sur un homicide présumé illégal perpétré par un agent de l'État, « *on peut considérer que pour qu'une enquête sur une allégation d'homicide illicite commis par des agents de l'État soit effective, il faut que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes impliquées* »[84]. Elle précise que cela signifie « *non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète* »[85]. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît qu'« *[i]l en va de l'adhésion de l'opinion publique au monopole de l'État en matière de recours à la force* »[86].

65. De la même manière, le Protocole du Minnesota exige que l'indépendance des services d'enquête soit « *institutionnelle et officielle, que ce soit dans la pratique ou dans l'idée que le public s'en fait, et ce, à tous les stades de leurs procédures. Les enquêtes ne doivent pas être influencées par les auteurs présumés d'une infraction ou par les entités, institutions ou organismes auxquels ils appartiennent. Les enquêtes sur des meurtres commis par des forces de l'ordre, par exemple, doivent pouvoir être menées sans que des*

84 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, parag. 169 ; et la jurisprudence mentionnée, dont *Armani Da Silva c. Royaume-Uni* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 5878/08, 30 mars 2016, parag. 232 ; *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 23458/02, 24 mars 2011, parag. 300.

85 *Ibid.*

86 *Ibid*.

hiérarchies institutionnelles ou des structures hiérarchiques ne puissent exercer de pression injustifiée. »[87]

66. En soi, la proposition de loi n'a pas d'impact direct sur l'indépendance des enquêtes. Toutefois, il convient de noter que le Comité contre la torture des Nations Unies, dans ses *Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France*, publié en 2025, a appelé à France à « *veiller à ce que toutes les allégations d'usage excessif de la force et de mauvais traitements fassent l'objet d'une enquête rapide, approfondie et impartiale par une instance indépendante, qu'il n'y ait pas de lien institutionnel ou hiérarchique entre les enquêteurs et les auteurs présumés des faits, que les responsables soient poursuivis et sanctionnés s'ils sont reconnus coupables, et que les victimes ou leur famille obtiennent réparation* »[88].

5.4. Transparence et participation des victimes

67. Enfin, le Protocole du Minnesota et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme soulignent l'importance d'introduire un certain degré de contrôle par le public et d'implication des victimes et des proches dans les enquêtes, pour en assurer l'efficacité.

68. Selon l'article 32 du Protocole du Minnesota, « *[l]es procédures d'enquête et les résultats doivent être transparents, notamment en permettant un contrôle par le public et par les familles des victimes* ». Le même article définit les normes minimales de transparence : « *[Les États] devraient au moins faire preuve de transparence s'agissant de l'existence d'une enquête, des procédures à suivre dans le cadre d'une enquête et des conclusions d'une enquête, y compris de la base factuelle et juridique sur laquelle ces conclusions reposent.* »[89]

69. La Cour européenne des droits de l'homme, qui en fait une interprétation plus prudente, prescrit que « *[l]e public doit avoir un droit de regard suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions* », mais « *[c]e principe ne va toutefois pas jusqu'à exiger que l'ensemble des procédures consécutives à des enquêtes menées au sujet de décès violents revêtent un caractère public. Par exemple, la divulgation ou la publication de rapports de police et d'éléments concernant des enquêtes peut poser des problèmes délicats et présenter des risques de conséquences préjudiciables pour des particuliers ou pour d'autres enquêtes, et elle ne saurait donc être considérée comme une exigence découlant automatiquement de l'article 2 [de la Convention]*. »[90]

70. La proposition de loi n'a pas nécessairement un impact direct sur la transparence ou la participation de la victime ou de ses proches dans une enquête individuelle. Toutefois, si elle est adoptée, la proposition de loi favorisera probablement des enquêtes plus restreintes et moins exhaustives sur le recours potentiellement illégal à la force par les agents des forces de l'ordre, ce qui est susceptible d'affaiblir le contrôle par le public sur les actions des forces de l'ordre et, par suite, d'affecter négativement la confiance du public dans les forces de l'ordre.

87 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 28.

88 *Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France*, Comité contre la torture des Nations Unies, CAT/C/FRA/CO/8, parag. 29 (c).

89 Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux, HCDH, version révisée 2017, parag. 32.

90 Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour 28 février 2026, parag. 187.

6. OBLIGATION FAITE AUX ÉTATS DE DEMONTRER L'ABSOLUE NECESSITE ET LA STRICTE PROPORTIONNALITE DU RECOURS A LA FORCE ET AUX ARMES A FEU

71. L'amendement proposé à l'article L. 435-1 du CSI stipule que tout recours à une arme par des agents des forces de l'ordre sera présumé légal et conforme aux exigences d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, sauf preuve du contraire.

72. L'amendement proposé peut soulever des inquiétudes relatives à l'obligation à laquelle l'État est soumis de garantir que ses agents répondront effectivement du recours à la force. Plus précisément, lorsque des éléments de preuve pertinents sont principalement détenus par les autorités chargées de l'application de la loi, qui ont en général un accès privilégié, voire exclusif, aux informations susceptibles de faire la lumière sur toutes les circonstances qui entourent le recours à la force, la présomption pourrait restreindre, en pratique, la possibilité de contester la version officielle d'un incident et de déterminer si l'usage de la force était légitime, absolument nécessaire et strictement proportionné. Cela pourrait avoir des implications sur la capacité des victimes et leurs familles à former un recours effectif par la voie des mécanismes nationaux et internationaux, car les difficultés à établir les faits les concernant peuvent affecter leur capacité à étayer leurs allégations de violation des obligations internationales en matière de droits humains.

73. D'une façon générale, le droit international des droits de l'Homme prévoit que toute restriction ou interférence faite aux droits humains doit faire l'objet d'une justification par l'État eu égard au droit international des droits de l'Homme et à la législation nationale relative aux droits humains [91].

74. Le principe *affirmanti incumbit probatio* s'applique, c'est-à-dire que la charge de la preuve d'une allégation pèse sur la partie qui la formule, bien que dans certains cas, il peut être justifié de déroger à ce principe en raison de difficultés d'administration de la preuve rencontrées par l'une des parties. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que lorsque les évènements en question sont, dans leur totalité ou pour une large part, connus exclusivement des autorités, la charge de la preuve peut être transférée aux autorités pour qu'elles fournissent une explication satisfaisante et convaincante[92]. Par exemple, si une personne perd la vie en détention, la Cour a établi que la charge de la preuve peut être considérée comme pesant sur les autorités, qui doivent fournir une explication satisfaisante et convaincante, en particulier concernant les causes de la mort[93]. Dans le contexte de l'usage de la force par les agents des forces de l'ordre, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît spécifiquement que les pouvoirs publics bénéficient habituellement « *d'un accès […] largement meilleur, voire exclusif, aux informations et aux éléments qui sont susceptibles de faire la lumière sur les raisons pour lesquelles certaines mesures de maintien de l'ordre ont été prises et d'expliquer pourquoi les autorités répressives compétentes ont choisi de recourir à un certain degré de force et de conduire l'opération de police de la manière dont elles l'ont fait* »[94].

75. En outre, dans l'affaire *Yukhymovych c. Ukraine*, la Cour européenne des droits de l'homme a également établi qu'« *il incombe aux autorités d'apporter la preuve que*

---

91 Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée le 29 mars 2004 (2187e séance), 80e séance, para. 6 qui prévoit que « *[d]ans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte* ».

92 Voir, p. ex., *Tsaava et autres c. Géorgie* [GC], nos 13186/20 et 4 autres, 11 décembre 2025, parag. 328 ; *Salman c. Turquie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 21986/93, 27 juin 2000, parag. 100 ; et *Anguelova c. Bulgarie*, Cour européenne des droits de l'homme, 13 juin 2002, parag. 111 (en anglais).

93 *Salman c. Turquie* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, n° 21986/93, 27 juin 2000, parag. 100.

94 Voir, p. ex., *Tsaava et autres c. Géorgie* [GC], nos 13186/20 et 4 autres, 11 décembre 2025, parag. 330.

l'usage de la force par les officiers de police était justifié ; qu'il était absolument nécessaire et strictement proportionné aux fins des objectifs spécifiés à l'article 2 § 2 de la Convention »[95]. Cette obligation incombant à l'État de démontrer l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité du recours à la force fait partie intégrante du devoir qu'a l'État de protéger la vie, de rendre justice aux victimes d'un usage excessif ou arbitraire de la force, et d'empêcher la réitération de tels actes.

76. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a, dans sa jurisprudence relative à l'article 2 de la CEDH, établi que lorsqu'une personne est tuée du fait d'une opération des forces de l'ordre, il revient à l'État de rendre compte de la mort et, surtout, il revient à l'État de démontrer que la force employée par les agents des forces de l'ordre peut être qualifiée d'absolument nécessaire et de strictement proportionnée à la réalisation de l'un des objectifs prévus à l'article 2 (2) de la CEDH[96].

77. Dans ce contexte, la présomption de légalité proposée soulève des préoccupations concernant sa compatibilité avec les principes établis dans la jurisprudence susmentionnée. Si elle est interprétée ou appliquée de sorte à faire peser indument la charge de prouver son illégalité sur les personnes qui contestent l'usage de la force, elle pourrait affaiblir l'obligation incombant à l'État de rendre compte de l'usage de la force par ses agents et d'apporter la preuve de sa conformité avec les exigences applicables d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

7. AMENDEMENT VISANT A ABROGER LE PARAG. 5 DE L'ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE

78. Au-delà de la présomption de légalité, la proposition de loi entend également abroger le cinquième cas prévu par la loi (L. 435-1 parag. 5, voir parag. 28.v plus haut) qui autorise les agents des forces de l'ordre à employer leurs armes, et le remplacer par une nouvelle disposition qui, tout en reprenant l'actuel paragraphe 5 de l'article L. 435-1, supprimerait l'obligation pour les agents de porter leur uniforme ou un insigne externe et visible indiquant leur qualité lorsqu'ils ou elles cherchent à « *empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme* » (article unique, parag. 5 et 7 de la proposition de loi).

79. Comme le recommande le Comité contre la torture des Nations Unies, dans ses Observations finales concernant la France, les autorités devraient « *[p]rendre les mesures nécessaires afin que tout agent des forces de l'ordre puisse être facilement identifié dans le cadre de ses missions, y compris au moyen du port systématique et visible de l'identifiant RIO* »[97]. Demander au personnel des forces de l'ordre d'être clairement et individuellement identifiable à tout moment contribue à assurer la responsabilité à tous les niveaux et à réduire le risque d'impunité. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a établi que l'impossibilité de déterminer l'identité des agents des forces de l'ordre, s'ils sont présumés avoir commis des actes incompatibles avec la CEDH, est contraire à la Convention[98], et que même si les circonstances requièrent l'anonymat, ils sont tenus d'afficher un signe distinctif permettant leur identification pour un éventuel

95 *Yukhymovych c. Ukraine*, Cour européenne des droits de l'homme, application n° 11464/12, 17 décembre 2020, parag. 75 (en anglais).
96 Voir, p. ex., *Khamzatov et autres c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 31682/07, 28 février 2012, parag. 158 (en anglais).
97 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, 22 mai 2025, parag. 29 (e).
98 Voir, p. ex., *Krastanov c. Bulgarie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 50222/99, 30 septembre 2004, parag. 59 et 60 (en anglais).

interrogatoire, si le déroulement de l'opération devait faire l'objet d'une contestation[99]. La Cour a conclu que l'absence d'une telle exigence créerait de façon délibérée une situation d'impunité rendant impossible l'identification des agents impliqués, l'établissement des responsabilités des hauts fonctionnaires et la conduite d'une enquête effective[100].

80. Compte tenu de ce qui précède, concernant le premier amendement abrogeant le cinquième cas prévu par la loi (L. 435-1 parag. 5), **il est recommandé de reconsidérer la suppression de l'obligation de porter un uniforme ou des insignes extérieurs et apparents permettant l'identification des forces de l'ordre, telle que proposée à l'article L. 435-1-II du CSI.**

8. CONCLUSION

81. Les normes internationales reconnaissent que le recours par l'État à la force légitime, y compris l'usage d'armes létales, peut être considéré comme acceptable, entre autres afin d'honorer son obligation de protéger la vie et la sécurité des individus, et que l'État peut légitimement poursuivre l'objectif de garantir le fonctionnement efficace des services de maintien de l'ordre. En même temps, l'État a l'obligation de justifier que toute restriction ou interférence avec les droits humains est conforme à ses obligations découlant du droit international des droits de l'homme et de la législation nationale relative aux droits humains[101]. Il incombe spécifiquement aux États d'établir un cadre juridique et administratif clair et efficace régissant l'usage de la force et des armes à feu, qui limite leur usage à des circonstances absolument nécessaires et strictement proportionnées et qui offre des garanties suffisantes contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents mortels évitables.

82. Si les conclusions de cet avis sont rendues sans préjudice de l'impartialité de l'enquête judiciaire relative au recours aux armes, les amendements proposés sont toutefois susceptibles d'entraîner des conséquences inattendues et de nuire à l'efficacité de l'enquête. Comme expliqué ci-dessus, la proposition de loi est susceptible d'affaiblir les conditions régissant l'usage des armes, ce qui pourrait atténuer le caractère restrictif des obligations de fond que sont l'absolue nécessité et la stricte proportionnalité, et donc de contrevenir à l'obligation de réglementer de façon suffisante l'usage de la force et des armes à feu dans le droit national (voir parag. 43-45 ci-dessus), de nuire à l'obligation de contrôle strict (voir parag. 51 ci-dessus), d'affecter l'exhaustivité et le caractère adéquat des enquêtes (voir parag. 60-62 ci-dessus), et de contrevenir à l'obligation faite à l'État de démontrer que l'usage de la force létale par les forces de l'ordre était légal, absolument nécessaire et strictement proportionné aux circonstances de l'affaire (voir parag. 72 et 77 ci-dessus), en violation des exigences procédurales prévues à l'article 2 de la CEDH. **Par conséquent, à la lumière de ce qui précède, il est recommandé de reconsidérer l'adoption de la proposition de loi à l'examen.**

99 Voir, p. ex., *Krastanov c. Bulgarie*, Cour européenne des droits de l'homme, no 50222/99, 30 septembre 2004, parag. 92 (en anglais).

100 Voir, p. ex., *Ataykaya c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, no 0275/08, 22 juillet 2014, parag. 54. Voir aussi France : Une présomption de légalité des tirs des forces de l'ordre pourrait favoriser l'impunité, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, 7 juillet 2026, dans laquelle le Rapporteur spécial s'est « *déclaré préoccupé par la suppression, dans certaines circonstances, de l'obligation faite aux agents de porter un uniforme ou des insignes extérieurs et apparents. À défaut de garanties juridiques effectives assurant l'identification de chaque agent et la traçabilité de chaque intervention impliquant le recours à la force, cette modification pourrait entraver les enquêtes et compromettre l'établissement des responsabilités.* »

101 Observation générale no 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée le 29 mars 2004 (2187e séance), 80e séance, para. 6. Il stipule que « *[d]ans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte* ».

9. RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ELABORATION ET A L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI

83. Les États participants de l'OSCE se sont engagés à veiller à ce que toute législation soit adoptée « *au terme d'une procédure publique – et les règlements font l'objet d'une publication qui est la condition de leur applicabilité* »[102]. Les principaux engagements précisent en outre que « *[l]es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus* »[103]. Les *ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (Lignes directrices du BIDDH sur l'élaboration démocratique des lois pour des lois de meilleure qualité) soulignent l'importance d'un processus d'élaboration des lois fondé sur les preuves, ouvert, transparent et inclusif[104].

84. Les consultations menées lors de la rédaction des textes de loi, comme le soulignent les engagements de l'OSCE concernés, doivent être effectives et inclusives, c'est-à-dire impliquer le public et les parties prenantes intéressées par le sujet couvert par le projet de loi[105]. Un temps suffisant doit également être accordé au processus de consultation pour qu'il soit significatif : les parties prenantes doivent avoir le temps de préparer et de soumettre des recommandations portant sur les projets de loi tout au long du processus législatif[106]. Il convient de signaler qu'une pétition contre la proposition de loi à l'examen a réuni plus de 730 000 signatures et que la procédure de pétition s'est clôturée sans aucune réponse aux inquiétudes qu'elle soulevait. Si les pétitions sont des outils facilitant la mobilisation citoyenne directe, des mécanismes de retour d'information adaptés devraient être mis en place pour garantir l'utilité concrète des consultations publiques durant le processus d'élaboration des lois[107].

85. En outre, il convient également de signaler que l'exposé des motifs accompagnant la proposition de loi liste un certain nombre de raisons justifiant la réforme envisagée, mais n'indique pas si l'impact des amendements proposés a été évalué[108]. Compte tenu de l'impact potentiel de la proposition de loi sur le droit à la vie, il est essentiel de mener une étude d'impact approfondie, notamment en ce qui concerne la conformité aux droits humains. Elle devrait contenir une véritable analyse des problèmes réalisée à partir de techniques fondées sur les preuves qui déterminera l'option legislative la plus efficace et effective[109]. Si cette étude d'impact n'a pas encore été réalisée, les personnes chargées de la rédaction sont invitées à entreprendre une analyse approfondie afin d'identifier les problèmes existants et d'adapter les solutions proposées en conséquence.

86. Compte tenu de ce qui précède, **les pouvoirs publics sont encouragés à garantir que la proposition de loi sera soumise à des consultations inclusives, larges et effectives, y compris avec la société civile, et que les femmes et les hommes bénéficieront des mêmes chances d'y participer.** Conformément aux principes énoncés plus haut, ces

102 Voir Document de la réunion de Copenhague 1990 de l'OSCE, parag. 5.8.
103 Voir Document de la réunion de Moscou 1991 de l'OSCE, parag. 18.1.
104 Voir ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws (janvier 2024), en particulier les principes 5, 6, 7 et 12 (en anglais). Voir aussi Updated Rule of Law Checklist, Commission de Venise, CDL-AD(2025)002-e, décembre 2025, Partie II.A.6 (en anglais).
105 Voir ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws (janvier 2024), Principe 7 (en anglais).
106 Voir ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws (janvier 2024), parag. 169-170 (en anglais). Voir aussi BIDDH, Assessment of the Legislative Process in Georgia (30 janvier 2015), parag. 33-34 (en anglais). Voir aussi BIDDH, Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme (2014), Section III, Sous-section G sur le droit de prendre part aux affaires publiques.
107 Voir, p. ex., BIDDH, Opinion on the Draft Code on the Organization and Functioning of the Parliament of Moldova (Aspects Related to the Representative Functions of the Parliament), 7 juillet 2025, parag. 55 (en anglais).
108 Voir « Proposition de Loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions », no 691, introduite le 3 décembre 2024.
109 Voir, p. ex., ODIHR Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws (janvier 2024), Principe 5 (en anglais). Voir aussi ODIHR, Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Uzbekistan (11 décembre 2019), Recommandations L et M ; et Updated Rule of Law Checklist, Commission de Venise, CDL-AD(2025)002-e, décembre 2025, Partie II.A.6 (en anglais).

consultations devraient avoir lieu à des moments opportuns lors de toutes les phases du processus d'élaboration des lois, y compris avant leur passage devant le Parlement. Autre élément important d'une élaboration législative de qualité : il convient de mettre en place un système cohérent de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des lois et de leurs impacts afin d'évaluer concrètement le fonctionnement et l'efficacité de la proposition de loi, si elle venait à être adoptée[110].

[FIN DU TEXTE]

110 Voir, p. ex., OCDE, International Practices on Ex Post Evaluation (2010) (en anglais).

ANNEXE 1 : PROPOSITION DE LOI VISANT A RECONNAITRE UNE PRESOMPTION DE LEGITIME DEFENSE POUR LES FORCES DE L'ORDRE, DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

PROPOSITION DE LOI

visant à **reconnaître** *une* **présomption** *de* **légitime défense**
pour les **forces de l'ordre** *dans l'***exercice** *de leurs* **fonctions**,

ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
en première lecture

– 1 –

Article unique

① I. – *(Supprimé)*

② II *(nouveau)*. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

③ 1° L'article L. 435-1 est ainsi modifié :

④ *a)* Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;

⑤ *b)* Le 5° est abrogé ;

⑥ *c)* Sont ajoutés des II et III ainsi rédigés :

⑦ « II. – Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent faire un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de leur arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.

⑧ « III. – Lorsqu'ils font usage de leurs armes, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont présumés avoir agi dans l'un des cas autorisés par le présent article conformément aux conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. Cette présomption peut, à tout moment, être renversée par tout élément de preuve contraire. » ;

⑨ 2° Après le mot : « loi », la fin du premier alinéa des articles L. 445-1, L. 446-1 et L. 447-1 est ainsi rédigée : « n° du visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, les dispositions du présent titre, sous réserve des adaptations suivantes : » ;

⑩ 3° Après le mot : « loi », la fin de l'article L. 448-1 est ainsi rédigée : « n° du visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions. » ;

⑪ 4° L'article L. 511-5-1 est ainsi modifié :

⑫ *a)* Après le mot : « alinéa », sont insérés les mots : « du I » ;

⑬ *b)* À la fin, la seconde occurrence des mots : « article L. 435-1 » est remplacée par la référence : « I ».

⑭ III *(nouveau).* – Le code pénitentiaire est ainsi modifié :

⑮ 1° Au dernier alinéa de l'article L. 227-1, après la référence : « 2° », sont insérés les mots : « du I » ;

⑯ 2° L'avant-dernière ligne du tableau du second alinéa des articles L. 753-1, L. 763-1 et L. 773-1 est remplacée par trois lignes ainsi rédigées :

⑰

«

L. 225-1 à L. 226-2	
L. 227-1	n° du visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions
L. 227-2 à L. 231-3	

 »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 7 juillet 2026.

La Présidente,

Signé : Yaël BRAUN-PIVET

ANNEXE 2 : ARTICLE L. 435-1 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE

Article L435-1 du Code de la Sécurité Intérieure

Version en vigueur depuis le 02 mars 2017

Création LOI n°2017-258 du 28 février 2017 - art. 1

Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.