



Doc. 13731

16 mars 2015

Drones et exécutions ciblées: la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Arcadio DÍAZ TEJERA, Espagne, Groupe socialiste

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme considère que l'utilisation des drones armés à des fins d'exécutions ciblées soulève de graves questions sur le plan du droit international des droits de l'homme et d'autres domaines du droit international. Les drones armés permettent d'effectuer des attaques à distance, sans que le personnel de l'attaquant risque d'être blessé ou capturé. Ces avantages ont contribué à abaisser le seuil d'intervention et à augmenter le nombre de frappes à l'aide de drones au cours de ces dernières années. Parallèlement, la précision accrue des frappes effectuées à l'aide de drones offre la possibilité de mieux respecter le droit international humanitaire et des droits de l'homme.

La commission s'inquiète du grand nombre d'attaques meurtrières menées à l'aide de drones, qui ont également causé de nombreux «dommages collatéraux» à des personnes qui n'étaient pas des combattants.

Les Etats membres et Etats observateurs devraient notamment respecter scrupuleusement les limites imposées aux exécutions ciblées par le droit international, le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, définir des procédures claires pour l'autorisation des frappes, qui doivent faire l'objet d'une surveillance constante, exercée par une juridiction de haut niveau, et d'une évaluation a posteriori, réalisée par une instance indépendante, éviter d'élargir la notion de «conflit armé non international», mener des enquêtes complètes en bonne et due forme sur tous les décès causés par les drones armés, augmenter la transparence à cet égard, et s'abstenir d'avoir recours à des types de frappes particulièrement problématiques, notamment toute procédure automatique visant à cibler des personnes sur la base de données collectées par des techniques de surveillance massive, les «frappes signatures» ainsi que les «frappes en doublé».

1. Renvoi en commission: [Doc. 13200](#), Renvoi 3971 du 24 juin 2013.



| Sommaire | Page |
|--|-------------|
| A. Projet de résolution | 3 |
| B. Projet de recommandation | 5 |
| C. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur | 6 |
| 1. Procédure | 6 |
| 2. Introduction | 6 |
| 2.1. Quelques données chiffrées | 6 |
| 2.2. Les travaux antérieurs pertinents de l'Assemblée | 8 |
| 2.3. Les rapports des rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. | 9 |
| 2.4. La résolution du Parlement européen | 9 |
| 3. Le régime juridique des exécutions ciblées | 9 |
| 3.1. Définition | 9 |
| 3.2. Le régime juridique: le droit international humanitaire ou des droits de l'homme | 10 |
| 3.3. Les critères du droit international des droits de l'homme | 11 |
| 3.4. Les critères du droit international humanitaire | 12 |
| 3.5. Les questions de souveraineté au regard du droit international | 13 |
| 4. Le fondement juridique avancé pour les exécutions ciblées à l'aide de drones de combat (le point de vue des Etats-Unis) | 14 |
| 5. Les incidences pour les Etats membres du Conseil de l'Europe | 15 |
| 6. Questions particulièrement préoccupantes | 16 |
| 7. Conclusion | 17 |

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire considère que l'utilisation des drones armés à des fins d'exécutions ciblées soulève de graves questions sur le plan du droit international des droits de l'homme et d'autres domaines du droit international.
2. L'Assemblée observe que plusieurs Etats membres et Etats qui jouissent du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée parlementaire ont utilisé des drones de combat comme arme de guerre ou pour procéder à des exécutions ciblées de personnes soupçonnées d'appartenir à des groupes terroristes dans un certain nombre de pays, dont l'Afghanistan, le Pakistan, la Somalie et le Yémen.
3. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait l'acquisition de drones de combat ou envisagent de le faire, ou ont partagé des renseignements dont ils disposaient avec des Etats qui utilisent des drones de combat à des fins d'exécutions ciblées et les ont ainsi aidés à pratiquer des attaques à l'aide de drones.
4. Les drones armés permettent d'effectuer des attaques à distance, sans que le personnel de l'attaquant risque d'être blessé ou capturé. Le fait que les drones équipés de puissants capteurs soient capables de rester quelques temps au-dessus d'une cible potentielle permet de décider le lancement d'une attaque à partir d'informations particulièrement précises et actualisées. Ces avantages ont contribué à abaisser le seuil d'intervention et à augmenter le nombre de frappes à l'aide de drones au cours de ces dernières années. Parallèlement, la précision accrue des frappes effectuées à l'aide de drones offre la possibilité de mieux respecter le droit international humanitaire et des droits de l'homme.
5. L'Assemblée s'inquiète du grand nombre d'attaques meurtrières menées à l'aide de drones, qui ont également causé de nombreux «dommages collatéraux» à des personnes qui n'étaient pas des combattants, alors que les auteurs de ces frappes vantent leur caractère «chirurgical». La peur constante des attaques de drones engendrée par des frappes qui ont touché des écoles, des mariages et des assemblées tribales a perturbé la vie des sociétés traditionnelles dans les pays où se déroulent ces opérations.
6. Les frappes effectuées à l'aide de drones soulèvent de graves points de droit, qui diffèrent en fonction des circonstances dans lesquelles ces frappes interviennent:
 - 6.1. la souveraineté nationale et le respect de l'intégrité territoriale au regard du droit international interdisent toute forme d'intervention militaire sur le territoire d'un autre Etat sans autorisation valable des représentants légitimes de l'Etat concerné. Les responsables militaires ou des services de renseignement de l'Etat concerné qui tolèrent, voire autorisent ces interventions sans l'approbation ou contre la volonté des représentants de l'Etat (notamment le parlement national) ne peuvent légitimer une attaque; l'obligation de respecter la souveraineté nationale peut connaître des exceptions, qui découlent du principe de la «responsabilité de protéger» (par exemple dans la lutte contre le groupe terroriste connu sous le nom d'«EI»);
 - 6.2. en vertu du droit international humanitaire, qui est applicable aux situations de conflit armé, seuls les combattants représentent des cibles légitimes. De plus, le recours à la force meurtrière doit être militairement nécessaire et proportionné et des précautions raisonnables doivent être prises pour éviter les erreurs et minimiser le préjudice causé aux civils;
 - 6.3. au regard du droit international des droits de l'homme, qui est généralement applicable en temps de paix, mais dont l'application a progressivement imprégné aussi les situations de conflit armé, l'exécution intentionnelle par des agents de l'Etat est uniquement légale si la protection de vies humaines l'exige et s'il n'existe aucun autre moyen, tel que la capture ou la neutralisation sans infliger la mort, d'empêcher que des vies ne soient en danger;
 - 6.4. plus précisément, en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme, la privation du droit à la vie doit être absolument nécessaire pour préserver la vie d'autrui ou protéger autrui contre les violences illégales. L'article 2 exige également qu'une enquête complète et effective soit menée en temps utile pour amener les responsables de tout acte répréhensible à en rendre compte;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 27 janvier 2015.

6.5. pour justifier une utilisation plus large des exécutions ciblées, certains Etats ont étendu la notion de conflit armé non international de manière à ce qu'elle englobe de nombreuses régions du monde dans la catégorie des «zones de combat» de la «guerre mondiale contre le terrorisme». Cette démarche risque de brouiller la frontière entre conflit armé et exécution des lois, au détriment de la protection des droits de l'homme.

7. Malgré quelques progrès récents, dus au succès de certaines actions en justice menées notamment par des médias américains, les attaques effectuées à l'aide de drones de combat restent largement enveloppées d'une atmosphère de secret. Cela tient à la fois à l'issue véritable de chaque attaque, et notamment à l'étendue des «dommages collatéraux», et au processus décisionnel qui consiste à cibler des personnes en mettant en balance les dommages qui peuvent être causés aux non-combattants.

8. L'Assemblée appelle tous les Etats membres et Etats observateurs, ainsi que les Etats dont les parlements ont le statut d'observateur auprès de l'Assemblée:

8.1. à respecter scrupuleusement les limites imposées aux exécutions ciblées par le droit international et le droit international humanitaire et relatif aux droits de l'homme, notamment en matière d'utilisation des drones de combat;

8.2. à définir des procédures claires pour l'autorisation des frappes, qui doivent faire l'objet d'une surveillance constante, exercée par une juridiction de haut niveau, et d'une évaluation a posteriori, réalisée par une instance indépendante;

8.3. à éviter d'élargir la notion de «conflit armé non international», en continuant à respecter les critères établis, notamment le degré requis d'organisation des groupes non étatiques et un certain degré d'intensité et de localisation de la violence;

8.4. à mener des enquêtes complètes en bonne et due forme sur tous les décès causés par les drones armés, afin d'amener les responsables d'actes répréhensibles à en rendre compte et d'indemniser les victimes d'attaques lancées fautivement ou les membres de leur famille;

8.5. à publier les critères et les procédures utilisés pour cibler des personnes et les conclusions des enquêtes menées sur les décès causés par l'utilisation des drones de combat;

8.6. à s'abstenir d'avoir recours à, ou de fournir des informations provenant des services de renseignements ou d'autres éléments pour:

8.6.1. toute procédure automatique visant à cibler des personnes sur la base de modes de communication ou d'autres données collectées par des techniques de surveillance massive;

8.6.2. les «frappes signatures» qui ne reposent pas sur l'identification précise d'une personne ciblée, mais sur le mode de comportement de la cible (sauf dans les situations de conflit armé, sous réserve que les dispositions du droit international humanitaire soient respectées);

8.6.3. les «frappes en doublé», qui consistent à prendre pour cible dans une deuxième frappe les premiers intervenants (par exemple les personnes qui dispensent une assistance médicale aux victimes d'une première frappe).

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à la Résolution ... (2014) sur les drones et exécutions ciblées: la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international, invite le Comité des Ministres à entreprendre une étude approfondie sur la légalité de l'utilisation des drones de combat à des fins d'exécutions ciblées et, si besoin est, à élaborer des lignes directrices à l'intention des Etats membres sur les exécutions ciblées, et plus spécialement sur celles qui sont menées à l'aide de drones de combat. Il importe que ces lignes directrices reflètent les obligations nées pour les Etats du droit international humanitaire et des droits de l'homme, notamment les normes énoncées par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 27 janvier 2015.

C. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur

1. Procédure

1. La proposition de résolution intitulée «Drones et exécutions ciblées: la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme» (Doc. 13200) a été renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport en juin 2013. Le 4 septembre 2013, la commission a nommé M^{me} Marina Schuster (Allemagne, ADLE) rapporteure. J'ai été nommé rapporteur pour remplacer M^{me} Schuster le 12 novembre 2013. Lors de sa réunion du 3 mars 2014, la commission a examiné ma note introductive⁴ et m'a autorisé à procéder à l'audition d'experts. Le 30 septembre 2014, la commission a eu un échange de vues avec les trois experts suivants:

- Ben Emmerson, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste;
- Irmina Pacho, directrice du Contentieux stratégique, Fondation Helsinki pour les droits de l'homme de Pologne;
- Markus Wagner, Professeur Associé, Faculté de droit de l'université de Miami⁵.

2. Introduction

2.1. Quelques données chiffrées

2. La proposition de résolution sur laquelle se fonde le présent rapport traite de l'utilisation de plus en plus fréquente de véhicules aériens de combat sans pilote (ci-après, les «drones de combat») en vue de procéder à des exécutions ciblées.

3. L'utilisation de drones, voire de drones armés, ne pose pas en soi problème du point de vue des droits de l'homme. Les drones armés (ou plus précisément les armes qu'ils transportent en leur qualité de systèmes de transport) ne sont pas considérés comme des armes illégales⁶. Comme n'importe quelle arme, depuis l'arme de poing jusqu'au chasseur-bombardier, c'est leur mode d'utilisation, leur cible et les raisons de leur utilisation qui déterminent s'ils posent ou non problème du point de vue des droits de l'homme. Une distinction rend cependant l'utilisation des drones «particulière», par rapport à un aéronef à pilote: la disponibilité de ces engins sans pilote pourrait bien abaisser leur seuil d'utilisation effective, notamment à l'étranger. Les gouvernements démocratiquement élus attachent en effet un grand prix à la vie de leurs soldats et ont horreur des conséquences qu'entraîne leur mort ou leur capture par une puissance étrangère. Ils pourraient bien se montrer moins hésitants à utiliser une arme qui n'expose pas leurs forces armées à la mort, aux blessures ou à la capture qu'à envoyer, par exemple, un aéronef conventionnel piloté ou un groupe de soldats des forces spéciales sur le terrain. De plus, au vu des avancées technologiques,

«les drones pourraient devenir plus sophistiqués et prendre une forme plus compacte, tout en devenant moins chers et, du même coup, plus accessibles. Ils sont susceptibles de faire partie de l'arsenal d'un nombre croissant d'Etats, qui pourront être en mesure de déployer ces forces par-delà les frontières internationales, relativement sans intrusion et parfois sans que ces opérations leur soient imputables, sur le champ de bataille et de viser des cibles très éloignées de ce que l'on considère habituellement comme des zones de conflit armé»⁷.

4. Parallèlement, la précision accrue des frappes effectuées à l'aide de drones par rapport aux bombardements réalisés par les aéronefs classiques⁸ offre également une réelle possibilité de mieux respecter le droit international humanitaire et des droits de l'homme.

4. Document AS/Jur (2014) 05.

5. Pour un résumé détaillé de l'audition, voir le document [AS/Jur \(2014\) PV 06](#) (uniquement audition sur les drones).

6. Voir par exemple le rapport remis par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, M. Christof Heyns, à l'Assemblée générale des Nations Unies (document de l'AG des NU A/68/382 du 13 septembre 2013), paragraphe 13 («On s'accorde généralement à considérer que les drones ne sont pas en soi des armes illégales. Il n'en va pas de même, par exemple, pour les robots autonomes tueurs»).

7. *Ibid.*, paragraphe 14.

5. Le type d'armement dont sont équipés les drones de combat⁹, leur utilisation croissante par les Etats-Unis pour certaines exécutions ciblées, largement attestée, y compris en dehors de la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan¹⁰, et l'absence de transparence qui accompagne ces opérations sont préoccupants du point de vue des droits de l'homme, au regard du droit à la vie des combattants comme des civils, qu'il s'agisse de cibles visées ou de «dommages collatéraux».

6. En outre, dans des pays comme le Pakistan, le Yémen et la Somalie, où il est fait état d'une utilisation fréquente des drones de combat à des fins d'exécutions ciblées, la menace persistante de ces frappes porte atteinte à la dignité humaine et aux autres droits fondamentaux. Afin de minimiser le risque d'être pris pour cible, les simples citoyens de ces zones se sentent obligés d'être toujours en mouvement et d'éviter de se regrouper¹¹, y compris à des fins sociales, éducatives et économiques, voire pour les enterrements¹². Cette situation menace la durabilité des cultures rurales et tribales anciennes et le développement à long terme des sociétés, qui vivent dans la peur des attaques de drones. «L'analyse d'échantillons de frappes» réalisée par Ben Emmerson, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, dans son rapport final au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies¹³, rend compte de manière impressionnante d'exemples concrets des dommages collatéraux causés par les frappes effectuées à l'aide de drone en Afghanistan, au Pakistan, au Yémen, en Somalie et à Gaza.

7. Si les Etats-Unis sont les principaux utilisateurs de frappes aériennes par drone, Israël a également reconnu pratiquer des «exécutions ciblées par légitime défense (...) en raison de l'incapacité de l'Autorité palestinienne à prévenir les actes de terrorisme et, surtout, les attentats suicides visant Israël, à mener des enquêtes à leur sujet et à poursuivre leurs auteurs»¹⁴; l'utilisation de drones de combat s'inscrit dans le cadre de cette pratique¹⁵. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe envisagent également l'acquisition de drones de combat¹⁶.

8. L'absence de transparence qui accompagne l'utilisation des drones de combat rend difficile l'évaluation du nombre d'exécutions ciblées réalisées à l'aide de drones. Toutefois, comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, la société civile a mené de très importantes recherches sur les frappes effectuées à l'aide de drones¹⁷. Le Rapporteur spécial des Nations Unies a jugé bon de se fier aux estimations fournies par des organisations telles que le Bureau du journalisme d'investigation (Bureau of Investigative Journalism – BIJ)¹⁸ et la New America Foundation (NAF).

9. Bien que les chiffres du nombre de frappes effectuées à l'aide de drones et de victimes militaires et civiles varient, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a fait remarquer que toutes les sources s'accordaient sur «l'augmentation considérable de leur utilisation»¹⁹ au cours des trois années qui ont précédé son rapport consacré aux «Suites données aux

8. Voir Steve Coll, «The Unblinking Stare, The drone war in Pakistan», *The New Yorker*, 24 novembre 2014, p. 100: la proportion de victimes civiles par rapport aux combattants morts dans les guerres menées par les Etats-Unis depuis le Vietnam est estimée habituellement à un civil pour un combattant; en comparaison, selon les chiffres (certes contestés) cités par le sénateur Feinstein, les drones ont entraîné la mort de plus de 20 combattants pour un civil – «un énorme bond en avant sur le plan de la précision».

9. Le drone MQ-9, surnommé «la Faucheuse», peut transporter et lancer des bombes de 250 kg – «[The International Law of Drones](#)», Mary Ellen O'Connell, 12 novembre 2010, *American Society of International Law Insights*, Volume 14, numéro 37.

10. Voir notamment les statistiques du [Bureau of Investigative Journalism](#) et de la [New America Foundation](#).

11. «[Living Under Drones](#)», Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic.

12. *Ibid.*

13. Ben Emmerson, [Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism](#), Conseil des droits de l'homme, 25^e session, point 3 de l'ordre du jour (A/HRC/25/59); (ci-après «Ben Emmerson, rapport final»), paragraphes 39-69.

14. Philip Alston, [Rapport, UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Study on Targeted Killings, 28 mai 2010 \[A/HRC/14/24/Add.6\]](#), p. 5-6, paragraphe 13; [Press Briefing by Colonel Daniel Reisner](#), Israeli Defense Force Legal Division, 15 novembre 2000.

15. Voir B'Tselem, [Statistics related to Israel-Palestinian conflict post-2000](#).

16. La France, la Russie et la Turquie (rapport du Parlement européen, p. 8, qui mentionne le rapport de Philip Alston (note 14 *supra*), paragraphe 27).

17. Christof Heyns, [UN Special Rapporteur on extra judicial, summary or arbitrary executions, follow-up to country recommendations – United States of America, 30 mars 2012 \[A/HRC/20/22/Add.3\]](#), p. 22, paragraphe 80.

18. Notamment: [Bureau of Investigative Journalism: Covert Drone War](#); [New America Foundation: The Year of the Drone](#); [Drone Wars UK](#); [Living Under Drones](#), Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic; [American Security Project](#); [ProPublica: The Drone War](#); [Guardian on Drones](#).

19. Christof Heyns (note 17 *supra*), p. 22, paragraphe 80.

recommandations adressées aux Etats: les Etats-Unis d'Amérique», publié le 30 mars 2012. Selon le Bureau du journalisme d'investigation (Bureau of Investigative Journalism), le nombre de morts depuis la première frappe signalée en 2002²⁰ se monte à 4 000 personnes (dont 1 000 civils)²¹.

10. Ben Emmerson a indiqué en juin 2013 qu'après avoir rencontré des agents de la Central Intelligence Agency (CIA), il s'attendait à une réduction importante des frappes américaines par drone dans le monde, car l'armée américaine a désormais pris la relève de la CIA, qui dirigeait auparavant les frappes²². Pourtant, une seule attaque lancée au Pakistan début juin 2013 aurait par exemple fait sept morts²³. En 2014, le nombre de frappes américaines par drone au Pakistan aurait fortement diminué, puisqu'il atteignait le chiffre de huit frappes au mois de septembre²⁴. Mais dans le même temps, le nombre de frappes effectuées par drone au Yémen a considérablement augmenté²⁵.

11. Certains Etats européens auraient participé, en fournissant des renseignements ou de la logistique, aux attaques par drone lancées par les Etats-Unis²⁶.

12. Pour conclure cette présentation factuelle, soulignons que, comme l'avait annoncé le Rapporteur spécial des Nations Unies, M. Alston, certains groupes armés non étatiques sont parvenus à obtenir et à utiliser la technologie des drones²⁷.

2.2. Les travaux antérieurs pertinents de l'Assemblée

13. Les points de droit et les questions relatives aux droits de l'homme associés aux exécutions ciblées pratiquées à l'aide de drones touchent à un certain nombre de sujets précédemment traités par l'Assemblée. C'est notamment le cas des travaux qu'elle a consacrés au respect des droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme²⁸. L'Assemblée a souligné en particulier le danger qu'il y avait à traiter les terroristes en soldats plutôt qu'en criminels.

14. En outre, l'absence de transparence qui accompagne les frappes réalisées à l'aide de drones fait écho aux travaux antérieurs de l'Assemblée sur «Les recours abusifs au secret d'Etat et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme»²⁹. Cela ne concerne pas seulement les Etats qui effectuent des frappes à l'aide de drones, mais également ceux qui refusent de confirmer ou de démentir la mise en commun d'informations détenues par les services de renseignement pour pratiquer des frappes.

20. «CIA missile kills al-Qaida suspects», Brian Whitaker et Duncan Campbell, *The Guardian*, 5 novembre 2002; «US uses drones to target al-Qaeda in the Horn of Africa», Frank Gardner, BBC, 21 septembre 2011.

21. Voir également le rapport du service politique de la Direction générale des politiques externes de l'Union du Parlement européen, «Human rights implications of the usage of drones and unmanned robots in warfare» (2013) (ci-après «le rapport du Parlement européen»), qui se réfère à des estimations selon lesquelles les 350 attaques de drones lancées par les Etats-Unis entre 2004 et 2012 au Pakistan ont causé à elles seules la mort de 2 000 à 3 000 personnes.

22. «UN drone investigator expecting "dramatic" decrease in US strikes», Spencer Ackerman, *The Guardian*, 7 juin 2013.

23. *Pakistan drone strike kills seven in North Waziristan*, BBC, 8 juin 2013.

24. Selon une étude publiée le 25 septembre 2014 par la New America Foundation, *Drone Wars Pakistan, Analysis*.

25. Voir Ben Emmerson, rapport final (note 13), paragraphe 27.

26. Par exemple, le Danemark (voir Amrit Singh et Jessica Scholes, «Denmark, the CIA, and the Killing of Anwar al-Awlaki», 30 avril 2014: www.opensocietyfoundations.org/voices/denmark-cia-and-killing-anwar-al-awlaki), l'Allemagne (voir «Spying Together, Germany's deep cooperation with the NSA, part 2: German aid for US drone attacks?», 8 juin 2014: www.spiegel.de/international/germany/the-german-bnd-and-american-nsa-cooperate-more-closely-than-thought-a-975445-2.html), les Pays-Bas (voir Steven Derix et Huib Modderkolk, «The secret role of the Dutch in the American war on terror», *NRC Handelsblad*, 5 mars 2014, bien que les autorités nient officiellement la coopération des Pays-Bas dans les frappes par drone, voir «Dutch do not take part in armed drone attacks, minister says», *Dutchnews*, 24 avril 2014, et le Royaume-Uni (voir Jack Serle, «UK complicity in US drone strikes is "inevitable", Emmerson tells parliament», 5 décembre 2013).

27. Voir le rapport du Parlement européen (note 21), p. 8 (qui mentionne l'utilisation par le Hezbollah, en octobre 2012, d'un drone de combat de fabrication iranienne abattu par les forces israéliennes après avoir survolé le territoire israélien sur une quarantaine de kilomètres).

28. Voir la *Résolution 1840 (2011)* et *Doc. 12712*.

29. Voir la *Résolution 1838 (2011)*, la *Recommandation 1983 (2011)* et *Doc. 12714*.

2.3. Les rapports des rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

15. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, M. Ben Emmerson, a mené une enquête sur les incidences pour les civils et les implications en matière de droits de l'homme de l'utilisation des drones et d'autres formes d'exécution ciblée à des fins de lutte contre le terrorisme et les insurrections³⁰. Après avoir rédigé en octobre 2013 un rapport provisoire présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies à New York³¹, il a publié la version définitive de son rapport en février 2014³². Presque au même moment, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, M. Christof Heyns, a remis à l'Assemblée générale un rapport portant tout spécialement sur les questions préoccupantes que soulèvent les drones armés et le droit à la vie³³. J'ai suivi les travaux de M. Emmerson et de M. Heyns autant que possible et je leur suis redevable de leur contribution au présent rapport. Je remercie tout particulièrement M. Emmerson de l'exposé qu'il a présenté lors de son audition devant la commission le 30 septembre 2014, au cours de laquelle il a résumé de manière claire et convaincante les conclusions de son étude.

2.4. La résolution du Parlement européen

16. Le 25 février 2014, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'utilisation des drones armés³⁴, qui demande l'adoption d'une position commune au sein de l'Union européenne et la promotion d'une

«plus grande transparence et responsabilité de la part des pays tiers dans l'utilisation de drones armés au regard de la base juridique de leur utilisation et de la responsabilité opérationnelle, de prévoir un contrôle de la légalité des frappes de drones et de veiller à ce que les victimes de frappes illégales de drones aient un accès effectif à des voies de recours».

17. Le Parlement européen estime également que

«les frappes de drones, alors qu'aucune guerre n'a été déclarée, menées par un Etat sur le territoire d'un autre Etat sans le consentement de ce dernier ou du Conseil de sécurité des Nations unies, constituent une violation du droit international ainsi que de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de cet Etat»

et rappelle que

«en cas d'allégations de morts civiles à la suite de frappes de drones, les Etats sont tenus de mener des enquêtes rapides et indépendantes et, si ces allégations se révèlent correctes, de procéder à l'attribution publique des responsabilités, de punir les responsables et de prévoir la possibilité de réparations, y compris le versement d'indemnités aux familles des victimes»

et que

«le droit international en matière de droits de l'homme interdit les assassinats arbitraires, en toutes circonstances; (...) le droit humanitaire international ne permet pas l'assassinat ciblé de personnes qui se trouvent dans des Etats non belligérants».

3. Le régime juridique des exécutions ciblées

3.1. Définition

18. Selon le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, l'exécution ciblée consiste en un «recours volontaire, prémédité et délibéré à la force meurtrière des Etats ou de leurs agents, qui agissent sous couvert du droit, ou d'un groupe armé organisé dans les conflits armés, à l'encontre d'une personne précise qui n'est pas physiquement détenue par les auteurs de

30. Ben Emmerson, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, [Statement on Inquiry by Special Rapporteur](#), 24 janvier 2012.

31. Ben Emmerson, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms whilst countering terrorism, document de l'AG des NU A/68/389 du 18 septembre 2013.

32. Ben Emmerson, rapport final (note 13 *supra*).

33. Christoph Heyns (note 6 *supra*).

34. [Résolution 2014/2567](#) (RSP) du 25 février 2014.

cet acte»³⁵. Cette définition comporte l'ensemble des éléments constitutifs de l'exécution ciblée: l'intention de tuer, la préméditation, l'identification de cibles précises qui ne sont pas placées en détention et, élément fondamental, l'exigence de respect (réel ou prétendu) du droit.

3.2. Le régime juridique: le droit international humanitaire ou des droits de l'homme

19. Bien que les critères applicables au fait pour un Etat d'infliger la mort soient avant tout définis par le droit interne, ils sont fortement limités par le droit des traités³⁶ et le droit international coutumier. Ils comportent l'interdiction absolue d'ôter arbitrairement la vie et les principes fondamentaux de sécurité juridique, de transparence et de proportionnalité lorsque l'Etat inflige la mort conformément à sa législation.

20. Le droit international humanitaire s'applique aux situations de conflits armés, tandis que le droit international des droits de l'homme est applicable principalement en temps de paix, y compris aux situations dans lesquelles «la violence est présente, mais n'atteint pas le seuil du conflit armé»³⁷. Cela dit, il est aujourd'hui largement admis que le droit international des droits de l'homme s'applique également aux situations de conflits armés (qu'ils aient un caractère international ou non)³⁸. Le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme forment par conséquent des corpus de droit complémentaires, qui se renforcent mutuellement et imposent des obligations aux Etats dans un conflit armé, les dispositions du droit international humanitaire ayant primauté en leur qualité de *lex specialis*³⁹.

21. Dans un conflit armé, qui peut être international (entre Etats) ou non (habituellement entre des Etats et des groupes armés organisés non étatiques ou entre de tels groupes), la force meurtrière peut être légitimement employée contre les combattants ennemis, sous réserve que certains principes bien établis soient respectés, comme le principe de distinction (entre combattants et non-combattants), de proportionnalité (entre l'avantage militaire escompté et les «dommages collatéraux» causés aux civils) et de précaution (veiller soigneusement à minimiser les «dommages collatéraux» même inévitables et proportionnés).

22. En dehors d'un conflit armé, les principes qui régissent l'exécution des lois (prévention ou sanction des infractions) sont applicables; en vertu de ces principes, le recours à la force meurtrière par les agents de l'Etat est uniquement légal dans de très rares situations. Pour les Etats Parties au Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 114), même l'exécution d'une personne reconnue coupable d'un crime passible de la peine capitale par un tribunal ne peut être autorisée; cette interdiction est également applicable en temps de guerre pour les Etats Parties au Protocole n° 13 (STE n° 187)

23. L'existence ou non d'un conflit armé dans les territoires sur lesquels s'effectuent les frappes de drones dépend de la situation de fait sur le terrain, et non des seules déclarations subjectives des Etats⁴⁰. Comme l'indique Philip Alston, «il convient d'apprécier la situation de chaque pays au cas par cas, afin de déterminer l'existence ou non d'un conflit armé»⁴¹. Une question connexe se pose lorsqu'un combattant participe à des hostilités dans le cadre d'un conflit armé depuis le territoire d'un Etat non belligérant ou se rend sur ce territoire après avoir participé à un conflit armé en cours. Quel est alors le cadre juridique (droit international humanitaire ou droit international des droits de l'homme) applicable au recours à la force meurtrière contre cet individu?

24. Pour justifier l'application du droit international humanitaire, qui permet une utilisation plus large des exécutions ciblées que le droit international des droits de l'homme, certains Etats ont retenu une interprétation de la notion de conflit armé non international si large qu'elle englobe de nombreuses régions du monde dans la catégorie des «zones de combat» de la «guerre mondiale contre le terrorisme». Cette démarche risque selon moi de brouiller la frontière entre conflit armé et exécution des lois, au détriment de la protection des droits de l'homme. Il convient donc de s'y opposer. A la limite, “[l]e fait de conseiller une autre attitude

35. Philip Alston (note 14 *supra*), p. 3, paragraphe 1.

36. [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), article 6.

37. Philip Alston (note 14 *supra*), p. 10-11, paragraphe 31.

38. Voir, par exemple, Cour internationale de Justice, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 1996, p. 226; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 2004, paragraphe 106; Activités armées sur le territoire du Congo (*République démocratique du Congo c. Ouganda*), Arrêt, *C.I.J. Recueil* 2005, paragraphe 216.

39. Voir la note des Nations Unies, «[La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés](#)», novembre 2011, HR/PUB/11/01, p. 5-6, ainsi que les Observations générales du Comité des droits de l'homme n° 29 (2001) sur les états d'urgence (article 4), paragraphe 3, et n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte, paragraphe 11.

40. Philip Alston (note 14 *supra*), p. 15, paragraphe 46.

41. Christof Heyns (note 19 *supra*), p. 21, paragraphe 77.

signifierait que le monde entier est potentiellement une zone de combat et qu'une personne et qui s'y déplace pourrait devenir légalement, en vertu du droit international humanitaire, une cible sur le territoire d'Etats qui ne sont parties à aucun conflit armé»⁴².

25. Cela dit, je n'ai guère de doute sur le fait que la lutte contre le groupe terroriste connu sous le nom d'«EI»⁴³ ou contre les groupes organisés de guérilla qui combattent sous la bannière d'Al Qaïda est une guerre et non une activité de police, de sorte que le recours aux drones armés serait apprécié au regard du droit international humanitaire. Cela vaut également pour de nombreuses régions d'Afghanistan, où une guerre à part entière est menée contre les talibans.

3.3. Les critères du droit international des droits de l'homme

26. Le critère du droit international des droits de l'homme est le suivant: «[Une] exécution commise par un Etat est uniquement légale si la protection de la vie l'exige (...) et s'il n'existe aucun autre moyen, tel que la capture ou la neutralisation sans infliger la mort, d'empêcher que des vies ne soient en danger»⁴⁴.

27. Le critère européen de la légalité de la mort infligée par un Etat ou avec son aval découle de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»): celle-ci doit être au minimum «absolument nécessaire»⁴⁵ à la protection de la vie d'autrui ou à la défense d'autrui contre la violence illégale, ce qui place le seuil de l'intervention légale de l'Etat dans ce domaine à un niveau plus élevé que celui de la plupart des droits garantis par la Convention, dont l'atteinte doit être «nécessaire dans une société démocratique»:

«149. A cet égard, l'emploi des termes "absolument nécessaire" figurant à l'article 2 par. 2 (art. 2-2) indique qu'il faut appliquer un critère de nécessité plus strict et impérieux que celui normalement employé pour déterminer si l'intervention de l'Etat est "nécessaire dans une société démocratique" au titre du paragraphe 2 des articles 8 à 11 (art. 8-2, art. 9-2, art. 10-2, art. 11-2) de la Convention. La force utilisée doit en particulier être strictement proportionnée (...)»⁴⁶

28. La Cour européenne des droits de l'homme a fixé ce seuil élevé pour les exécutions volontaires auxquelles procèdent les autorités dans une affaire d'exécution volontaire, par des agents du SAS, de trois terroristes de l'IRA à Gibraltar, qui étaient soupçonnés d'organiser un attentat à la voiture piégée, dont le détonateur devait être actionné à l'aide d'une télécommande qu'ils portaient sur eux.

29. La Cour a souligné, dans son interprétation de l'article 2, l'importance capitale du droit à la vie dans une société démocratique et a considéré que:

«150. Reconnaissant l'importance de cette disposition (art. 2) dans une société démocratique, la Cour doit se former une opinion en examinant de façon extrêmement attentive les cas où l'on inflige la mort, notamment lorsque l'on fait un usage délibéré de la force meurtrière, et prendre en considération non seulement les actes des agents de l'Etat ayant eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment la préparation et le contrôle des actes en question.»

30. Après une analyse méticuleuse de la planification de l'opération, des informations dont disposaient les autorités, des instructions données aux agents du SAS et des actions menées par ceux-ci, la Cour a conclu:

«213. En résumé, eu égard à la décision de ne pas empêcher les suspects d'entrer à Gibraltar, à la prise en compte insuffisante par les autorités d'une possibilité d'erreur dans leurs appréciations en matière de renseignements, au moins sur certains aspects, et au recours automatique à la force meurtrière lorsque les militaires ont ouvert le feu, la Cour n'est pas convaincue que la mort des trois terroristes ait résulté d'un recours à la force rendu absolument nécessaire pour assurer la défense d'autrui contre la violence illégale, au sens de l'article 2 par. 2 a) (art. 2-2-a) de la Convention.»

42. Déclaration du représentant du Comité international de la Croix-Rouge prononcée lors de la table ronde «Garantir l'utilisation des aéronefs pilotés à distance ou des drones armés dans les opérations militaires et de lutte contre le terrorisme conformément au droit international, y compris au droit international humanitaire et des droits de l'homme», Genève, 22 septembre 2014 (disponible auprès du secrétariat de la commission).

43. Selon les diverses traductions, le même groupe a porté entre autres les noms «Etat islamique en Iraq et au Levant» (EIIL) et «Etat islamique en Iraq et en Syrie» (EIS). Récemment, le groupe a lui-même pris officiellement le nom d'«Etat islamique» (EI). Aux fins du présent document, mais sans pour autant lui reconnaître en quoi que soit le statut d'Etat, nous ferons ici référence au groupe en employant le sigle «EI».

44. Philip Alston (note 14 *supra*), p. 11, paragraphe 42.

45. *McCann et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 18984/91, arrêt du 27 septembre 1995, paragraphe 149.

46. *Ibid.*

31. En comparaison, la conception américaine de l'exigence du recours à la force meurtrière uniquement pour faire face à une menace imminente semble beaucoup plus étendue, puisqu'elle englobe «la prise en compte de circonstances favorables pour agir, du préjudice que le fait de ne pas profiter de ces circonstances favorables pourrait causer aux civils et de la probabilité que cette intervention écarte de futurs attentats aux conséquences désastreuses»⁴⁷.

3.4. Les critères du droit international humanitaire

32. En droit international humanitaire,

«l'exécution ciblée est légale uniquement si la cible est un "combattant" ou, s'il s'agit d'un civil, uniquement tant que la personne "participe directement aux hostilités". De plus, l'exécution doit être militairement nécessaire, le recours à la force doit être proportionné, de manière à ce que tout avantage militaire escompté soit pris en considération à la lumière du préjudice que l'on s'attend à causer aux civils du voisinage, et tout doit être fait pour éviter les erreurs et minimiser les dommages causés aux civils»⁴⁸.

33. Le droit des traités, et notamment le [Protocole additionnel 1 aux Conventions de Genève](#), consacre les principes qui protègent les civils pris dans la tourmente d'un conflit armé, comme les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution⁴⁹, qui sont également énoncés par le droit international coutumier. Ces principes s'appliquent, notamment, au type d'armes qui peuvent être utilisées dans les conflits et à leur utilisation effective.

34. L'article 51.4.b du Protocole additionnel 1 prévoit que les attaques ne doivent pas être, par nature, sans discrimination, dans la mesure où il leur est impossible d'éviter les dommages causés aux civils lorsqu'elles visent les combattants. En outre, l'article 48 fait obligation aux Etats, «en tout temps», de «faire la distinction entre la population civile et les combattants».

35. La doctrine de la proportionnalité, dans son application aux conflits armés, impose aux Etats «d'examiner si les dommages collatéraux [civils] causés par une attaque seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu». L'article 51.5.b prévoit que les attaques qui seraient excessives sur ce plan sont considérées comme des attaques sans discrimination, et par conséquent interdites.

36. L'article 57 énonce un principe de précaution, qui exige de prendre toutes les précautions pratiquement possibles avant d'attaquer une cible, y compris en vérifiant qu'il s'agit bien d'une cible militaire et non civile. «Dans ce contexte, pratiquement possible s'entend de manière générale comme «ce qui est réalisable ou concrètement possible, en tenant compte de l'ensemble des circonstances présentes au moment en question, et notamment des considérations humanitaires et militaires»^{50 51}.

37. Il convient de noter que ni les Etats-Unis ni Israël ne sont Parties au Protocole additionnel 1. Toutefois, compte tenu du caractère formel de la protection des civils dans les conflits armés, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) estime que cette protection reflète le droit international coutumier⁵², qui est également applicable aux Etats-Unis et à Israël. Cela vaut pour les articles 48⁵³, 51.4.b⁵⁴, 51.5.b⁵⁵ et 57⁵⁶. Dans le même état d'esprit, la Cour internationale de justice a qualifié les principes de distinction et de proportionnalité de «principes intransgressibles du droit international coutumier»⁵⁷.

47. Eric Holder, ministre américain de la Justice, [discours prononcé à la Faculté de droit de la NWU](#), 5 mars 2012.

48. Philip Alston (note 14 *supra*), p. 10, paragraphe 30; voir également les éléments d'interprétation de la notion de participation directe aux hostilités au regard du droit international humanitaire du CICR de 2009 («[Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law](#)»).

49. «[The Law That Applies to Autonomous Weapon Systems](#)», Jeffrey S. Thurnher, 18 janvier 2013, *American Society of International Law Insights*, Volume 17, n° 4.

50. [Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare, With Commentary](#), p. 4, paragraphe (q).

51. «[The Law That Applies to Autonomous Weapon Systems](#)», Jeffrey S. Thurnher (note 49 *supra*).

52. [Study on Customary International Humanitarian Law: summary article and list of rules](#), Comité international de la Croix-Rouge, p. 198-199.

53. *Ibid.*, principe 7.

54. *Ibid.*, principe 12.b.

55. *Ibid.*, principe 14.

56. *Ibid.*, principes 15-21.

57. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 1996, p. 226, paragraphe 79. Voir également la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1968 sur le sujet (qui est antérieure aux protocoles additionnels): Assemblée générale des Nations Unies, «[Respect des droits de l'homme dans les conflits armés](#)», G.A. Res. 2444, U.N. GAOR, 23^e Sess., Supp. n° 1748, U.N. Doc. A/7433, 50 (19 décembre 1968).

38. Les normes générales du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'appliquent quel que soit le type d'armes utilisées pour l'exécution. Elles sont applicables aux questions particulières qui ont trait à la légalité de l'utilisation des drones de combat à des fins d'exécution ciblée: la procédure de vérification de l'identité des cibles, le caractère imminent et crédible de la menace que représentent les cibles, l'appréciation du caractère nécessaire de cette exécution, l'existence d'autres moyens propres à supprimer cette menace, les mesures prises pour coopérer avec les autorités territoriales et la proportionnalité de l'opération d'exécution ciblée, notamment au regard des dommages collatéraux causés à la population civile.

3.5. Les questions de souveraineté au regard du droit international

39. L'utilisation des drones en vue de prendre pour cible des personnes situées dans un autre Etat doit également se conformer aux dispositions relatives au recours à la force interétatique. Christoph Heyns souligne dans son rapport consacré aux exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires⁵⁸ que

«[a]lors que le droit international humanitaire et des droits de l'homme visent à protéger les individus concernés, le droit applicable au recours à la force interétatique sert avant tout à protéger les droits reconnus aux Etats par le droit, y compris le droit et l'intérêt de l'Etat à protéger la vie de ses citoyens et habitants contre les actes d'agression».

40. L'interdiction générale de la menace ou du recours à la force interétatique est posée par l'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies, qui prévoit des exceptions limitées, notamment le consentement de l'Etat concerné, le fait que la mesure soit prise en légitime défense ou l'autorisation par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

41. Ce consentement doit être exprès et ne peut être simplement présumé; il doit être donné librement et clairement par les plus hautes autorités gouvernementales de l'Etat, et non par des autorités régionales ou une administration particulière; de plus, les Etats ne sauraient valablement consentir à des violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme sur leur territoire⁵⁹. Dans l'idéal, les parlements nationaux devraient contrôler toute autorisation donnée par l'exécutif.

42. La légitime défense fait également l'objet de limitations rigoureuses en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier. La Cour internationale de justice a estimé que pour qu'une agression permette à l'Etat de se prévaloir de son droit à recourir à la force en légitime défense, l'étendue et les conséquences de cette agression doivent atteindre un certain seuil de gravité⁶⁰. L'Etat qui invoque la légitime défense doit également satisfaire aux exigences de nécessité et de proportionnalité prévues par le droit international coutumier. Comme le souligne M. Heyns,

«[c]es exigences (...) sont étroitement liées au but poursuivi par l'acte légal de légitime défense. La nécessité et la proportionnalité signifient par conséquent que la légitime défense ne doit pas présenter un caractère punitif ou de représailles; le but poursuivi devrait consister à arrêter et à repousser une attaque»⁶¹.

43. La notion de légitime défense anticipée est très controversée⁶². Alors que le recours à la force meurtrière par anticipation d'une menace, y compris d'une menace qui émane d'acteurs non étatiques, est généralement considéré comme illégal, il pourrait prendre un caractère légal dans des circonstances exceptionnelles. La légitime défense anticipée peut toutefois uniquement être autorisée en cas d'attaque imminente, qui ne peut être prévenue par d'autres moyens, et lorsque que l'action militaire anticipée est proportionnée⁶³. Mais cette notion d'imminence est aussi vague que la notion de légitime défense anticipée et il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus sur le seuil applicable à la définition de cette imminence⁶⁴.

58. Christof Heyns (note 19), chapitre D, paragraphes 80-94.

59. *Christof Heyns (note 19)*, paragraphes 82-84, avec des références supplémentaires.

60. Voir les références données par Heyns (note 19), note de bas de page 79.

61. Christof Heyns (note 19), paragraphe 86.

62. *Ibid.*, paragraphe 92.

63. Pour une évaluation détaillée, voir Noam Lubell, «Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors», *Oxford Monographs in International Law* (Oxford University Press, 2010), p. 55-63.

64. Voir l'arrêt de référence de la Cour suprême israélienne dans l'affaire [Public Committee Against Torture in Israel v. Government of Israel \(PCATI\)](#); voir également le commentaire critique de Kristen E. Eichensehr «On Target? The Israeli Supreme Court and the Expansion of Targeted Killings».

44. Il semblerait que de nombreuses attaques de drones relatées par les deux rapporteurs spéciaux des Nations Unies ne respectent pas les principes qui régissent le recours à la force interétatique. Il convient de noter à propos des frappes effectuées à l'aide de drones sur le territoire pakistanais que le Président du Pakistan s'est publiquement opposé à ces frappes lorsque les accords secrets passés entre la CIA et les services de sécurité pakistanais, qui autorisaient de telles frappes, ont été rendus publics en octobre 2013⁶⁵.

45. A titre exceptionnel, le principe du respect de la souveraineté nationale peut aussi connaître des exceptions qui peuvent se justifier par la «responsabilité de protéger»⁶⁶.

4. Le fondement juridique avancé pour les exécutions ciblées à l'aide de drones de combat (le point de vue des Etats-Unis)

46. Le 23 mai 2013, le Président Obama a prononcé un discours sur la stratégie américaine de lutte contre le terrorisme et a publié simultanément un document intitulé «Principes et modalités applicables par les Etats-Unis au recours à la force dans les opérations de lutte contre le terrorisme menées hors du territoire américain et dans les zones de conflit ([U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counter-Terrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities](#))». Cette démarche représente un progrès sur le plan de la transparence, puisque nous connaissons désormais au moins le fondement juridique déclaré des attaques de drones. Il reste toutefois deux questions dans le rapport qui devraient être examinées:

- a. les critères juridiques retenus sont-ils conformes au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire?
- b. les critères juridiques retenus sont-ils respectés dans la pratique?

47. Le fondement juridique avancé par le Président Obama se résume comme suit:

- a. la politique américaine privilégie, lorsque cela s'avère «pratiquement possible», la capture des cibles au recours à la force meurtrière;
- b. la force meurtrière ne se substitue pas à une peine ou à l'engagement de poursuites; elle est uniquement utilisée lorsqu'il n'existe aucune alternative raisonnable et que les conditions préalables suivantes sont réunies:
 - i. le recours à la force doit être juridiquement fondé;
 - ii. la cible doit représenter une menace «constante et imminente»; et
 - iii. les critères suivants doivent être réunis:
 1. la «quasi-certitude» de la présence de la cible;
 2. la «quasi-certitude» que les non-combattants ne seront ni blessés ni tués;
 3. d'après l'évaluation de la situation, la capture n'est pas concrètement possible au moment de l'opération;
 4. d'après l'évaluation de la situation, les autorités gouvernementales compétentes du territoire concerné ne sont pas en mesure de remédier ou ne remédieront pas efficacement à la menace que représente la cible pour des ressortissants américains; et
 5. Il n'existe aucune alternative raisonnable pour remédier à la menace que représente la cible pour des ressortissants américains.
 - iv. le recours à la force est compatible avec la souveraineté nationale et le droit international.

65. Voir Greg Miller et Bob Woodward, «[Secret memos reveal explicit nature of U.S., Pakistan agreement on drones](#), *Washington Post*, 24 octobre 2013», BBC News Asie, 24 octobre 2013, «[Secret memos "show Pakistan endorsed US drone strikes"](#)».

66. Voir la [Résolution 1832 \(2011\)](#) de l'Assemblée, «La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification», [Doc. 12689](#) (rapporteuse: Marina Schuster, Allemagne, ADLE); voir également Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, *The Responsibility to Protect*: www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml, qui mentionne d'autres documents pertinents des Nations Unies.

48. On peut faire remarquer que certains termes utilisés pour la définition de ces critères sont par essence subjectifs et imprécis, comme « pratiquement possible », « efficace », « raisonnable », « constante et imminente » et « quasi-certitude ». M. Wagner, dans l'exposé qu'il a présenté à la commission le 30 septembre 2014, a souligné qu'il existe à l'heure actuelle un énorme désaccord sur l'interprétation au regard du droit international humanitaire des principes de distinction et de proportionnalité. Les termes qualificatifs qu'utilise le résumé de la politique américaine semblent autoriser une interprétation élargie; il convient par conséquent de se conformer strictement aux interprétations bien établies du droit international des droits de l'homme. Le deuxième point abordé par M. Wagner est celui de la « procédurisation » accrue de la prise de décision des exécutions ciblées. La « fausse légitimité » qui découle de la procédurisation présente un danger lorsque celle-ci ne s'accompagne en réalité d'aucune amélioration substantielle. Je partage l'analyse de M. Wagner, pour qui l'élément essentiel est celui de la qualité des appréciations, qu'il s'agisse de la connaissance des faits (présence d'une cible légitime, risque pour les civils, etc.) ou de l'adéquation des dispositions légales appliquées à une situation donnée.

49. La publication, par le Président Obama, de ce document directif représente une avancée importante sur le plan de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes qui accompagnent les attaques de drones; c'est également l'avis du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme⁶⁷. Mais, selon les propres termes de Ben Emmerson,

« (...) plusieurs questions importantes restent sans réponse. Si on lit attentivement le texte du discours et des lignes directrices, quelques points essentiels demeurent obscurs. Certaines informations devront bien entendu rester classées secrètes dans l'intérêt de la sécurité nationale, comme les informations susceptibles de mettre en danger les sources ou de dévoiler la méthodologie des activités de renseignements.

Je ne doute cependant pas que davantage d'informations sur le programme des drones puissent être publiées en toute sécurité. Dans les mois à venir, je m'emploierai à obtenir de l'Administration qu'elle atténue encore le manque de transparence. J'ai bon espoir que cette démarche portera ses fruits et je rendrai compte de ses résultats en temps utile à l'Assemblée générale des Nations Unies»⁶⁸.

50. Les initiatives supplémentaires prises en vue de renforcer la transparence devraient privilégier la fourniture de plus amples précisions sur les justifications de chaque frappe, autant que faire se peut sans porter atteinte aux intérêts nationaux légitimes en matière de sécurité. La publication de critères juridiques abstraits est, en soi, d'une utilité pratique limitée sur le plan de l'obligation de rendre des comptes à propos des exécutions pratiquées.

5. Les incidences pour les Etats membres du Conseil de l'Europe

51. Comme nous l'avons indiqué plus haut, à ce jour, la plupart des frappes effectuées à l'aide de drones sont le fait des Etats-Unis et d'Israël (les Etats-Unis ont le statut d'Etat observateur auprès du Conseil de l'Europe et le Parlement israélien a le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire). Mais le Royaume-Uni, l'Italie et, plus largement, les participants de la FIAS, parmi lesquels figurent un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ont également eu recours à des drones dans le conflit armé contre les talibans en Afghanistan⁶⁹. La France aurait l'intention d'acquérir des drones aux Etats-Unis pour les utiliser dans ses opérations militaires au Mali⁷⁰. Selon certaines sources, la Russie, la Turquie, l'Allemagne et la Pologne envisagent l'acquisition de drones de combat. Les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent également être accusés de complicité de frappes illégales réalisées à l'aide de drones par des Etats tiers, par exemple du fait de la mise en commun des informations de leurs services de renseignement⁷¹. En pareil cas, un Etat qui ne procède pas lui-même à des exécutions ciblées peut être tenu responsable de complicité de violation des droits de l'homme par d'autres Etats⁷². Sa responsabilité dépend, d'une part, du fait que l'Etat

67. Ben Emmerson, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, [UN expert in human rights and counter-terrorism welcomes US President's speech](#), 24 mai 2013.

68. Ben Emmerson, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, [UN Special Rapporteur urges more clarity on Obama's counter-terrorism policies](#), 7 juin 2013.

69. Jamal Akhtar, «Italy may also launch drone attacks on Pak-Afghan border area»; voir également *Le Monde* du 29 mai 2012, «Les Etats-Unis prêts à armer les drones italiens».

70. «La France veut acheter douze drones américains pour 670 millions d'euros», *Le Monde*, 11 juin 2013.

71. Voir plus haut, note 26.

72. Voir International Law Commission (2008), «Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts», accompagné de commentaires, p. 66-67.

complice ait connaissance des circonstances de la violation du droit international par l'Etat bénéficiaire de cette complicité et, d'autre part, du fait que l'action en question serait constitutive d'une violation du droit international si elle était commise par l'Etat complice lui-même⁷³.

52. Adam Bodnar et Irmina Pacho, de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme de Pologne, ont examiné si l'utilisation de drones à des fins d'exécution ciblée par des Etats membres du Conseil de l'Europe pouvait dans quelque cas que ce soit être légale au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, à la lumière de l'application extraterritoriale de cet instrument et des limites rigoureuses qu'il impose aux exécutions ciblées, même en temps de guerre⁷⁴.

53. Comme l'a expliqué M^{me} Pacho au cours de l'audition organisée par la commission le 30 septembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a illustré sa conception de l'applicabilité extraterritoriale de la Convention dans deux arrêts rendus en 2011: *Al Skeini et autres c. Royaume-Uni*⁷⁵ et *Al-Jedda c. Royaume-Uni*⁷⁶. Dans la première affaire, la Cour a estimé que l'exercice de la puissance publique dans le sud-est de l'Irak par le Royaume-Uni avait fait naître pour celui-ci une obligation de respecter la Convention. Dans la deuxième affaire, elle a considéré que les pays dont les forces militaires faisaient partie de forces multinationales étaient responsables des actes de leurs soldats. Pour ce qui est de la dualité des régimes juridiques applicables (droit international humanitaire ou droit international des droits de l'homme), M^{me} Pacho a réaffirmé que le droit international des droits de l'homme était généralement considéré comme applicable à tout moment. L'interdiction des exécutions arbitraires par le droit international des droits de l'homme continue à s'appliquer dans une situation de conflit armé. Mais le caractère arbitraire de l'exécution doit être déterminé au regard des dispositions du droit international humanitaire, comme nous l'avons résumé plus haut⁷⁷.

54. M^{me} Pacho a rappelé à juste titre que l'article 2 de la Convention imposait également aux Parties contractantes une obligation procédurale stricte de mener une enquête en bonne et due forme sur les cas où la mort a été infligée, afin de déterminer si le recours à la force meurtrière était rigoureusement nécessaire. En résumé, l'utilisation de drones armés par les Etats parties à la Convention – où qu'elle se produise – peut être examinée par la Cour européenne des droits de l'homme en temps de paix, dans les situations d'état d'urgence et en période de conflit armé.

6. Questions particulièrement préoccupantes

55. Certaines frappes effectuées à l'aide de drones signalées présentent des caractéristiques qui entraînent presque à coup sûr leur caractère illégal, indépendamment du contexte dans lequel elles sont pratiquées et du régime juridique qui leur est applicable:

- a. «Les frappes signatures»⁷⁸, qui ciblent des personnes sur la base de simples renseignements relatifs à l'endroit où elles se trouvent et/ou à leur comportement ou mouvements suspects, sans que leur identité ne soit connue (sauf lorsqu'elles sont employées contre des combattants dans les situations de conflit armé, sous réserve que les exigences du droit international humanitaire soient respectées);
- b. Les frappes qui poursuivent un but autre (que la lutte contre le terrorisme ou la légitime défense)⁷⁹, comme favoriser la conclusion de pactes de renseignement ou de coopération;
- c. Les frappes successives effectuées au même endroit, en vue de prendre pour cible les premiers intervenants⁸⁰, également connues sous le nom de frappes «en doublé», qui ont pour effet de dissuader d'intervenir et de mettre en danger les voisins et curieux, ainsi que les professionnels de l'humanitaire qui dispensent des soins médicaux d'urgence⁸¹.
- d. Les systèmes d'armes autonomes actuellement en cours de conception auraient la capacité d'opérer sans intervention humaine et de prendre des cibles sans être programmés pour cibler spécifiquement un objet ou une personne.

73. Voir Wolfgang S. Heinz, «Wann hat der Staat das Recht zu töten?», Document directif n° 23, Deutsches Institut für Menschenrechte, mars 2014, p. 11-12 (en allemand).

74. Adam Bodnar et Irmina Pacho, «Targeted Killings (Drone strikes) and the European Convention on Human Rights» 10 février 2013, *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32 (2013).

75. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001105607#>.

76. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-105613#>.

77. Voir plus haut, paragraphes 32-38.

78. «The Drone War Doctrine We Still Know Nothing About», Cora Currier et Justin Elliott, ProPublica, 26 février 2013.

79. «A Secret Deal on Drone, Sealed in Blood», Mark Mazzetti, *New York Times*, 6 avril 2013.

80. «Outrage at CIA's deadly "double tap" drone attacks», Jerome Taylor, *The New Zealand Herald*, 27 septembre 2012.

81. «Living Under Drones», Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic.

56. Ces frappes ou systèmes d'armes ne semblent pas réunir les conditions de légalité des frappes à l'aide de drones, que ce soit dans un conflit armé en cours ou dans le cadre de l'exécution des lois.

57. Comme l'ont montré les experts au cours de l'audition organisée le 30 septembre 2014, les frappes signatures ont fait, par le passé, de nombreux dégâts en touchant des cibles qui n'étaient pas visées, comme les fêtes de mariage ou les assemblées tribales. A moins que la «signature» ne soit définie très soigneusement, de manière à désigner uniquement des cibles légitimes, les frappes signatures ne sauraient respecter les principes de distinction et de précaution exigés par le droit international humanitaire. Parmi les «signatures» qui ne peuvent être autorisées figurent par exemple le fait d'être un homme en âge de combattre, «de fréquenter des militants connus» ou de porter une arme dans les régions où cette attitude est courante⁸².

58. Il semblerait que les frappes qui poursuivent un but autre n'aient pas le moindre objectif militaire légitime; quant aux frappes en doublé, qui prennent pour cible les premiers intervenants, elles sont selon moi susceptibles de constituer des crimes de guerre. En dehors d'un conflit armé, il est même moins probable que ce type de frappes à l'aide de drones soit légal au regard du droit international des droits de l'homme, car la nécessité absolue de ces exécutions peut difficilement se justifier par la prévention d'actes de violence qui risquent de faire des victimes.

59. Les systèmes d'armes autonomes ne sont pas en mesure de respecter les principes de distinction et de proportionnalité d'une manière qui soit conforme aux exigences du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme. Malgré les progrès technologiques supplémentaires escomptés⁸³, il est trop tôt pour même songer à examiner la légalité de l'utilisation de ces systèmes. La combinaison d'opérations massives de surveillance, comme celles qui ont été dévoilées par Edward Snowden, de «frappes signatures» et de systèmes d'armes autonomes suffit à faire frémir.

7. Conclusion

60. Comme nous l'avons vu, les exécutions ciblées à l'aide de drones armés soulèvent un certain nombre de questions graves, tant sur le plan des faits que sur celui du droit applicable.

61. Sur le plan des faits, l'utilisation de drones armés pour procéder à des exécutions à distance, sans risque ou avec de faibles risques pour les propres forces de l'utilisateur, soulève la question de l'abaissement du seuil de leur utilisation, au point de banaliser ces interventions, et de la responsabilité de l'issue réelle de chaque frappe.

62. Sur le plan du droit, la question première n'est pas celle de l'utilisation des drones armés en soi, mais du fait de cibler des personnes avec l'intention de les tuer. On ne saurait permettre que le processus décisionnel qui conduit à ces frappes se dégrade au point de devenir une procédure banale, dans laquelle les condamnations à mort sont prononcées par les membres du pouvoir exécutif sans même que «l'accusé» n'ait connaissance des raisons pour lesquelles il est soupçonné, et encore moins la possibilité de se défendre. Je ne suis pas convaincu que la procédure et les critères essentiels indiqués par l'administration Obama satisfassent aux exigences du droit international et du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

63. Il convient par conséquent que l'Assemblée rappelle les principes fondamentaux qui régissent le recours à la force meurtrière au regard du droit international, notamment du droit international humanitaire et des droits de l'homme, et invite instamment tous les Etats membres et Etats observateurs du Conseil de l'Europe à respecter ces principes et à offrir suffisamment de transparence pour garantir que le respect de ces principes puisse faire l'objet d'un contrôle indépendant. Il importe d'inviter le Comité des Ministres à édicter les lignes directrices correspondantes. C'est là l'objet du projet de résolution et du projet de recommandation qui précèdent le présent rapport.

82. Markus Wagner, contribution écrite à l'audition du 30 septembre 2014, p. 8; texte disponible auprès du secrétariat.

83. Voir, par exemple, [Department of Defense, Directive 3000.09, Autonomy in Weapon Systems](#), 2 novembre 2012.