



Assemblée générale

Distr. générale
18 septembre 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

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

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

Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, présenté conformément à la résolution [66/171](#) de l'Assemblée générale et à la résolution [15/15](#) du Conseil des droits de l'homme.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (18 octobre 2013).

** [A/68/150](#).



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Résumé

Le présent rapport est le troisième rapport annuel présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste.

Les principales activités menées par le Rapporteur spécial entre le 10 janvier et le 8 août 2013 sont énumérées à la section II du rapport. La section III contient un rapport d'étape à l'Assemblée générale sur l'utilisation d'aéronefs téléguidés dans la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial entend présenter un rapport final sur ce sujet au Conseil des droits de l'homme en 2014.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Emmerson, conformément à la résolution 66/171 de l'Assemblée générale et aux résolutions 15/15, 19/19 et 22/8 du Conseil des droits de l'homme. Il énumère les activités menées par le Rapporteur spécial entre le 10 janvier et le 8 août 2013. La section III contient un rapport d'étape à l'Assemblée sur l'utilisation d'aéronefs téléguidés dans la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial entend présenter un rapport final sur ce sujet au Conseil des droits de l'homme en 2014.

II. Activités du Rapporteur spécial

2. Du 31 janvier au 1^{er} février 2013, le Rapporteur spécial a participé à la Conférence internationale sur les stratégies nationales et régionales de lutte contre le terrorisme organisée par le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme à Bogota.

3. Le 22 février, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire de haut niveau sur les assassinats ciblés, les engins aériens téléguidés et la politique de l'Union européenne, tenu à l'Institut universitaire européen à Florence (Italie).

4. Le 25 février, le Rapporteur spécial a organisé à Genève, à l'intention d'une délégation iraquienne de haut niveau, une réunion de travail sur le règlement des conflits et la consolidation de la paix dans des situations caractérisées par la perpétration de violences terroristes.

5. Le 4 mars, le Rapporteur spécial a participé à une table ronde organisée à Genève par l'Open Society Justice Initiative sur des questions soulevées dans le rapport de l'Initiative intitulé « Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition ».

6. Le 5 mars, le Rapporteur spécial a présenté au Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-deuxième session, son rapport sur les principes de base permettant d'établir la responsabilité des agents de la force publique pour les violations flagrantes ou systématiques des droits de l'homme commises dans le cadre d'initiatives antiterroristes entérinées par l'État (A/HRC/22/52).

7. Le 6 mars, le Rapporteur spécial a participé à une séance d'information organisée à l'intention du Parlement européen à Bruxelles sur les conséquences pour les droits de l'homme du programme d'assassinats ciblés des États-Unis d'Amérique.

8. Du 11 au 13 mars, le Rapporteur spécial s'est rendu à Islamabad pour recueillir des informations sur les effets des drones sur la population civile aux fins de l'établissement du présent rapport. Pendant son séjour, il a rencontré des représentants des ministères des affaires étrangères, de la défense et des droits de l'homme ainsi que d'autres entités compétentes, notamment un haut-représentant du secrétariat des zones tribales sous administration fédérale et le Président de la Commission permanente de la défense et de la production de défense du Sénat.

9. Du 8 au 12 avril, le Rapporteur spécial s'est rendu au Burkina Faso à l'invitation du Gouvernement. Il présentera son rapport sur cette visite au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-cinquième session.

10. Du 17 au 19 avril, le Rapporteur spécial a participé à une réunion d'experts sur les frappes effectuées par drones au regard du droit international, organisée à Wilton Park (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

11. Le 23 avril, le Rapporteur spécial a participé à une manifestation organisée à Vienne, en marge de la vingt-deuxième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, sur les victimes d'actes terroristes, et il a pris la parole à la séance plénière de la Commission le 24 avril.

12. Le 25 avril, le Rapporteur spécial a participé à une audition conjointe des sous-commissions des droits de l'homme et de la sécurité et de la défense du Parlement européen relative aux conséquences de l'utilisation de drones et d'engins sans pilote en temps de guerre, tenue à Bruxelles.

13. Le 3 mai, le Rapporteur spécial a rencontré à Paris des hauts-représentants de la présidence et des ministères des affaires étrangères et de la défense pour examiner des questions intéressant le présent rapport.

14. Le 14 mai, le Rapporteur spécial a participé, en tant qu'intervenant, à un débat sur la guerre des drones, la lutte antiterroriste et les droits de l'homme, organisé par l'American Society of International Law et la New America Foundation.

15. Du 1^{er} au 7 juin, le Rapporteur spécial a participé, à Washington, à des réunions avec des juristes de haut rang au Département d'État, au Département de la défense, au Département de la justice, au Bureau du Directeur du renseignement national, à la Central Intelligence Agency (CIA) et au service national de sécurité du Président. Il a également rencontré le Directeur de la CIA, ainsi que le Conseiller national adjoint pour les questions de sécurité chargé des communications stratégiques et de la rédaction des discours et le Directeur principal pour les affaires multilatérales et les droits de l'homme du service national de sécurité du Président.

16. Les 13 et 14 juin 2013, le Rapporteur spécial a participé, en tant qu'intervenant, à une conférence internationale des points focaux de la lutte antiterroriste sur les situations propices à la propagation du terrorisme et sur la promotion de la coopération régionale, organisée à Genève par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, en collaboration avec le Gouvernement suisse.

17. Le 21 juin, le Rapporteur spécial a rencontré le Coordonnateur de la lutte antiterroriste de l'Union européenne à la Commission européenne et a pris la parole devant le Comité antiterroriste du Parlement européen à Bruxelles, à l'invitation de la présidence irlandaise. Son intervention a porté sur l'élaboration d'une politique de l'Union européenne sur l'utilisation d'aéronefs téléguidés dans des opérations antiterroristes létales.

18. Du 17 au 30 juillet, le Rapporteur spécial s'est rendu au Chili, à l'invitation du Gouvernement. Il présentera son rapport sur cette visite au Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-cinquième session.

19. Le 8 août, le Rapporteur spécial a rencontré des hauts-représentants du Ministère de la défense du Royaume-Uni à Londres pour examiner des questions intéressant le présent rapport. Un exposé juridique et technique détaillé sur l'utilisation par le Royaume-Uni d'aéronefs télégués lui a été présenté.

III. Rapport d'étape à l'Assemblée générale sur l'utilisation d'aéronefs télégués dans la lutte antiterroriste

A. Introduction

20. En janvier 2013, le Rapporteur spécial a entamé une enquête sur l'utilisation d'aéronefs télégués (ou drones) dans des opérations antiterroristes létales extraterritoriales, y compris dans les situations de conflit armé asymétrique. L'objectif principal de cette enquête est d'évaluer les allégations selon lesquelles l'utilisation croissante d'aéronefs télégués a causé un nombre disproportionné de victimes civiles, et de faire des recommandations quant à l'obligation qui incombe aux États de mener des enquêtes indépendantes et impartiales. Le présent rapport fait pendant à celui qu'a présenté à l'Assemblée générale le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (A/68/382). Si les deux rapports sont distincts et indépendants l'un de l'autre, ils portent, dans une certaine mesure, sur le même sujet.

21. Avec le concours d'une équipe de chercheurs, le Rapporteur spécial a recensé un échantillon de 33 frappes menées par des aéronefs télégués qui semblent avoir causé des victimes civiles. Si le fait que des civils aient été tués et blessés ne signifie pas nécessairement que le droit international humanitaire a été violé, il soulève à n'en point douter des questions de responsabilité et de transparence. Chaque fois que possible, l'équipe du Rapporteur spécial a réuni des éléments de preuve directe sur les frappes, procédure qui a pris plus de temps que prévu initialement. Le Rapporteur spécial n'est pas encore en mesure de rendre compte des résultats car il est actuellement en concertation avec les États concernés en vue de clarifier les circonstances dans lesquelles les incidents se sont produits¹. Il présentera ses conclusions concernant chaque frappe au Conseil des droits de l'homme dès que ce processus sera terminé.

22. Dans le présent rapport d'étape, le Rapporteur spécial définit un cadre pour l'examen des faits et des questions juridiques en se référant aux principes énoncés dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Dans la section IV du plan d'action de la Stratégie mondiale, les États réaffirment que « les États doivent veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations qu'ils assument en vertu du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire »². La prolifération de la technologie des aéronefs télégués utilisables à des fins militaires ainsi que la nature de plus en plus asymétrique des conflits modernes compromettent le cadre du droit

¹ Israël ayant décidé, le 14 mai 2012, de suspendre sa relation avec le Conseil des droits de l'homme, il n'a pas, à ce jour, répondu aux demandes d'informations du Rapporteur spécial.

² Résolution 60/288 de l'Assemblée générale, annexe, sect. IV, par. 2.

international. Aussi, certains soutiennent-ils qu'une « traduction » des règles actuelles s'impose pour tenir compte de l'évolution des circonstances³.

23. La section B offre un aperçu des capacités et du déploiement d'aéronefs téléguidés utilisables à des fins militaires et le nombre de victimes civiles signalées⁴. Dans la section C, qui traite des questions de responsabilité et de transparence, le Rapporteur spécial fait des recommandations précises visant à faire respecter davantage les normes juridiques applicables. Dans la section D, il présente un certain nombre de questions juridiques sur lesquelles il ne s'est pas dégagé de consensus international clair ou pour lesquelles les pratiques et interprétations actuelles semblent remettre en question les normes juridiques établies. Il résume les principaux domaines de divergences et présente les arguments en présence. Il s'efforce actuellement de clarifier la position des États Membres sur ces questions et rendra compte des résultats de ses consultations au Conseil des droits de l'homme dès que possible.

24. Le Rapporteur spécial n'emploie pas l'expression « assassinat ciblé » dans le rapport car son sens et son importance diffèrent selon le régime juridique applicable dans des circonstances factuelles données. Dans les situations qualifiées de conflit armé, l'adoption d'une liste de cibles militaires identifiées à l'avance n'est pas illégale; si cette liste est établie sur la base de renseignements fiables, il s'agit d'une application type du principe de distinction. En revanche, en dehors des situations de conflit armé, le droit international des droits de l'homme interdit la quasi-totalité des opérations antiterroristes dont le seul ou principal objectif est l'emploi de la force meurtrière (A/HRC/14/24/Add.6, par. 28 et 32 et 33). La question qui se pose quant au seuil n'est donc pas de savoir si l'assassinat est « ciblé » mais plutôt s'il intervient dans une situation de conflit armé ou non (voir par. 62 à 68 ci-dessous).

B. Aperçu général du déploiement d'aéronefs sans pilote et nombre de victimes civiles signalées

25. Sur le théâtre d'opérations des conflits armés classiques, la fonction première de l'aéronef sans pilote est d'assurer des services de renseignement, de surveillance, d'acquisition d'objectifs et de reconnaissance. Depuis 1999, l'aéronef sans pilote participe directement aux combats dans le cadre de l'acquisition d'objectifs, utilisant le marquage au laser pour désigner un objectif, qui est ensuite attaqué au moyen de missiles à guidage de précision tirés à partir d'un avion ou d'un hélicoptère classique. En février 2001, dans le cadre d'un tir d'essai, un missile a été tiré pour la première fois à distance à partir d'un aéronef sans pilote Predator. L'avantage militaire tactique d'armer un tel aéronef, au lieu de l'utiliser simplement à des fins de renseignement, de surveillance, d'acquisition d'objectifs et de reconnaissance, résulterait de la vitesse de réaction entre le moment où l'objectif est

³ Voir, par exemple, Harold Koh, « How to end the forever war? », allocution prononcée devant Oxford Union, 7 mai 2013.

⁴ Les divergences de vues concernant les formes d'activités qui constituent une participation directe à des hostilités en droit international humanitaire donnent lieu, presque inévitablement, à des évaluations différentes du nombre de victimes civiles. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial adopte le guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans Nils Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire* (Genève, CICR), 2009, voir par. 69 à 72.

repéré et l'application rapide d'une force létale au moyen d'un missile à guidage de précision.

26. Les formes les plus courantes d'aéronefs sans pilote armés sont les drones moyenne altitude longue endurance comme les systèmes Heron et Hermes construits par la société Malat (véhicule aérien sans pilote), une division de la société Israel Aerospace Industries, et utilisés par l'armée israélienne, ainsi que les systèmes Predator et Reaper, construits par General Atomics Aeronautical Systems, Inc. et utilisés par les États-Unis et, dans le cas du Reaper, par le Royaume-Uni. Ces engins peuvent être équipés de toutes sortes de munitions à guidage de précision. Ainsi, les engins Reaper du Royaume-Uni utilisent actuellement deux types de munitions : la bombe GBU-12 à guidage laser et le missile air-sol (AGM)-114 Hellfire à guidage de précision.

27. Le système Reaper a une portée de 5 900 kilomètres, une vitesse maximale de 250 nœuds et, lorsqu'il n'est pas armé, une altitude de vol maximale de 50 000 pieds, et de 11 000 à 25 000 pieds lorsqu'il est armé. Il a une autonomie de vol de 16 à 18 heures en moyenne et est capable de coopérer avec un autre aéronef télécommandé pour la fonction de surveillance. Il est équipé d'une tourelle optronique haute résolution qui comprend trois caméras, un radar à synthèse d'ouverture et une technologie laser pour la désignation d'objectifs. Des enregistrements vidéo et informatisés détaillés de toutes les sorties sont conservés, permettant ainsi l'existence d'une piste d'audit complète pour chaque opération. Il y a trois réseaux de communication : une fonction de conversation sur Internet sécurisée, un système de transmission radio par satellite sécurisé et un système téléphonique sécurisé.

28. Les aéronefs sans pilote modernes peuvent retransmettre des images en temps quasi réel, 24 heures sur 24. Utilisés dans le plus strict respect des principes du droit humanitaire, ils peuvent réduire les risques de pertes civiles en rendant possible une bien plus grande appréciation de la situation. Capables de rester en position de maraudage et de collecte d'information pendant de longues périodes avant une frappe, les drones, associés à des munitions à guidage de précision, représentent donc un avantage du point de vue du droit humanitaire⁵. Comme l'a indiqué le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « il convient de privilégier les armes permettant de mener des attaques plus précises et d'éviter ou de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil »⁶.

Afghanistan

29. En Afghanistan, au fil du conflit, les États-Unis et le Royaume-Uni ont de plus en plus eu recours aux aéronefs sans pilote. D'après la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), le nombre d'armes tirées à partir d'aéronefs télécommandés a régulièrement augmenté entre 2009 et 2012. Les chiffres publiés en novembre 2012 par l'armée de l'air américaine le confirment. Le nombre d'armes tirées à partir d'un aéronef sans pilote est passé de 294 en 2011 à

⁵ Voir article de Michael N. Schmitt sur les attaques de précision et le droit international humanitaire, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 859 (septembre 2005).

⁶ CICR, « Les drones armés doivent être utilisés dans le respect des lois », 10 mai 2013, article disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/fre/resources/documents/interview/2013/05-10-drone-weapons-ihl.htm.

447 les 11 premiers mois de 2012. D'après des données publiées en janvier 2013 par le Commandement central des États-Unis, à ce moment-là, un quart des armes tirées par la Force internationale d'assistance à la sécurité l'étaient au moyen de drones. Rien que pour les systèmes Reaper utilisés par le Royaume-Uni, le nombre total de vols en Afghanistan a dépassé 46 000 heures, soit en moyenne trois sorties par jour. À la fin de juillet 2013, 405 armes avaient été tirées à partir d'aéronefs sans pilote utilisés par le Royaume-Uni.

30. Les premières victimes civiles causées par des aéronefs sans pilote ont été signalées en février 2002. Toutefois, jusqu'à une date récente, les chiffres officiels n'étaient pas ventilés par type de plateforme aérienne. À la fin de 2012, la MANUA a publié pour la première fois des chiffres ventilés, selon lesquels 16 civils avaient été tués et cinq blessés du fait de frappes d'aéronefs sans pilote survenues au cours de l'année. Les derniers chiffres publiés par la MANUA concernant le premier semestre de 2013 montrent que 15 civils ont été tués et sept blessés dans sept attaques séparées effectuées au moyen d'aéronefs sans pilote visant des forces antigouvernementales⁷. La MANUA indique que ces chiffres pourraient être en deçà de la réalité mais estime que, ces dernières années du moins, les frappes avérées d'aéronefs sans pilote auraient causé moins de pertes civiles que les attaques menées à partir d'autres plateformes aériennes⁸.

31. Le Royaume-Uni n'a signalé qu'une seule attaque ayant fait des victimes civiles, soit quatre civils tués et deux blessés lors d'une frappe d'un aéronef sans pilote de la Royal Air Force, le 25 mars 2011. L'Équipe conjointe d'évaluation des incidents de la FIAS a mené une enquête, qui a conclu que l'opération ciblait deux camionnettes soupçonnées de transporter des explosifs et que l'équipage avait respecté les règles d'engagement applicables⁹. Par ailleurs, les États-Unis ont partiellement levé le secret sur les conclusions d'un rapport d'enquête concernant une attaque survenue le 21 février 2010, au cours de laquelle 23 civils auraient été tués lorsqu'un convoi a été attaqué à la suite d'informations erronées fournies par l'équipage d'un engin Predator. Il a été établi que les rapports fournis par l'équipage étaient faux et manquaient de professionnalisme, et que celui-ci avait une prédisposition à se livrer à des activités cinétiques (largage de missiles). Des sanctions administratives et disciplinaires ont été recommandées¹⁰.

Pakistan

32. Pendant sa visite au Pakistan en mars 2013, le Rapporteur spécial a reçu du Ministère des affaires étrangères des statistiques signalant au moins 330 frappes d'aéronefs sans pilote dans les zones tribales sous administration fédérale du

⁷ Voir rapport semestriel de la MANUA sur la protection des civils en période de conflit armé (Kaboul, juillet 2013). Disponible à l'adresse suivante : <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=EZOxNuqDtps%3d&tabid=12254&language=en-US>.

⁸ Cette évaluation a récemment été remise en question par des articles de presse citant des études tirant des conclusions contraires (d'après des données confidentielles américaines couvrant une période de 12 mois allant du milieu de 2010 au milieu de 2011). Voir www.theguardian.com/world/2013/jul/02/us-drone-strikes-afghan-civilians.

⁹ Voir www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120626/text/120626w0002.htm#120626119000810.

¹⁰ Mémoire à l'intention du commandant, Forces américaines – Afghanistan, 13 avril 2010, résumé de l'enquête AR-15-6, 21 février 2010, engagement air-sol aux alentours de Shahidi Hassas, Oruzgan.

Pakistan, depuis 2004. D'après des documents gouvernementaux, au moins 2 200 personnes ont été tuées à la suite de ces frappes et 600 autres gravement blessées. Les responsables ont fait observer qu'il leur était difficile de déterminer le nombre exact de personnes décédées (et donc le nombre exact de civils tués) du fait des problèmes de sécurité et d'obstacles topographiques et institutionnels, qui empêchent les fonctionnaires travaillant pour le compte du secrétariat des zones tribales sous administration fédérale d'enquêter de manière efficace et rapide sur le terrain, et du fait de la tradition culturelle des Pachtounes dans les zones tribales, qui enterrent leurs morts le plus rapidement possible. Néanmoins, le Rapporteur spécial a été informé que le Gouvernement a pu confirmer qu'au moins 400 civils avaient été tués à la suite de frappes de drones et que 200 autres personnes étaient probablement des non-combattants. Les responsables ont fait savoir que compte tenu du signalement lacunaire des cas et des obstacles à une enquête efficace, ces chiffres étaient probablement inférieurs à la réalité.

33. Il existe d'importantes différences dans les nombres de pertes civiles enregistrés par les principales organisations de surveillance des médias¹¹. Toutefois, celles-ci s'accordent toutes à dire que les pertes civiles dues à des frappes de drones ont sensiblement baissé dans les zones tribales en 2012 (en termes absolus et en pourcentage du total de décès)¹², tendance qui s'est poursuivie au premier semestre de 2013.

Yémen

34. La première frappe de drone signalée au Yémen a eu lieu le 3 novembre 2002, dans le cadre d'une opération visant à abattre un suspect dans l'attentat à la bombe contre le navire américain *USS Cole*, survenu en février 2000. Neuf ans se sont écoulés avant que la frappe suivante n'ait lieu, le 5 mai 2011, dans une tentative avortée d'assassinat de l'imam Anwar al-Awlaki, qui possédait la double nationalité américaine et yéménite¹³. À la fin de 2011, les États-Unis auraient mené 29 frappes au moyen d'aéronefs télécommandés, chiffre que le Rapporteur spécial n'a pas pu confirmer. En 2012, appuyant les efforts des forces terrestres yéménites visant à déloger les militants de leur position dans le sud du pays, les États-Unis ont intensifié leurs frappes de drones et autres frappes aériennes. Au milieu de 2013, ils ont lancé une série de frappes de drones à la suite de menaces terroristes qui auraient été faites contre les intérêts américains.

35. Nombre des frappes confirmées au Yémen auraient ciblé des véhicules se déplaçant entre les agglomérations, pour, semble-t-il, réduire au maximum les pertes civiles. En général, et à l'exception notable d'une attaque au missile de croisière sur un camp de toile à Al Majalah, en 2009, au cours de laquelle plus de 40 civils

¹¹ De juin 2004 à août 2013, le Bureau de la presse d'investigation estime qu'il y a eu 407 pertes civiles signalées sur les 2 513 personnes tuées; le *Long War Journal* signale 153 pertes civiles sur les 2 695 personnes tuées; et la New America Foundation estime qu'il y a eu au moins 258 pertes civiles (sans compter les 196 victimes, voire plus, qui n'ont pas pu être identifiées) sur un total d'au moins 2 054 personnes tuées par des drones américains.

¹² Pour 2012, le Bureau de la presse d'investigation estime qu'il y a eu 7 pertes civiles sur un total de 238 personnes tuées (2,9 %); le *Long War Journal* estime qu'il y a eu 4 pertes civiles sur un total de 300 personnes tuées (1,3 %); et la New America Foundation, 5 pertes civiles sur un total de 222 personnes tuées (2,25 %).

¹³ Depuis décembre 2009, les États-Unis auraient mené au Yémen plusieurs frappes aériennes et des attaques de missiles à partir d'aéronefs avec pilote.

auraient été tués, les États-Unis auraient réussi à éviter la perte en vies humaines civiles à grande échelle au Yémen. Néanmoins, dans plusieurs cas, des civils auraient été tués ou blessés. D'après les médias, le nombre total de civils tués ou blessés à la suite de frappes de drones confirmées depuis 2011 serait compris, au maximum, entre 21 et 58 personnes (sur un total de 268 à 393 victimes). Le cas le plus grave à ce jour est la frappe de drone du 2 septembre 2012, au cours de laquelle 12 civils auraient trouvé la mort, aux alentours de Rada'a.

Libye

36. L'opération menée en 2011 par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Libye s'est faite presque exclusivement par moyens aériens. Outre les aéronefs classiques, les États-Unis ont mené des attaques armées au moyen de drones Predator et Reaper, entre avril et septembre 2011. La Royal Air Force britannique a également effectué des vols offensifs avec des drones. D'après des données publiées ultérieurement par l'OTAN, ses aéronefs ont effectué 17 939 sorties offensives, tirant 7 642 missiles. Les drones ont effectué 250 de ces sorties, dont 145 ont donné lieu à un tir de missile. L'OTAN a informé la Commission d'enquête internationale sur la Libye que pendant sa campagne elle avait appliqué son principe de ne tolérer aucune victime civile et qu'aucun objectif n'avait été frappé s'il y avait la moindre raison de croire que des civils auraient été tués ou blessés (A/HRC/19/68). La Commission a conclu que l'OTAN avait réussi à mener une campagne de haute précision, manifestant la détermination d'éviter des pertes civiles, toutefois, ayant trouvé des preuves de pertes civiles, elle a recommandé que des enquêtes soient menées pour déterminer le nombre précis de victimes (ibid.)¹⁴. Le Ministère britannique de la défense a mené ses propres enquêtes sur tous les cas de pertes civiles signalés qui auraient pu concerner des aéronefs britanniques. Le rapport lui-même est resté confidentiel, mais le Ministère a indiqué au Rapporteur spécial qu'aucun des cas signalés ne concernait un drone utilisé par le Royaume-Uni.

Iraq

37. Dès le début du conflit en Iraq, les États-Unis ont déployé un petit nombre de drones Predator non armés. En 2004, ils avaient mis en service une petite flotte d'aéronefs sans pilote armés. D'après la *Jane's International Defence Review*, de juillet 2005 à juin 2006, ces engins ont participé à plus de 242 raids séparés, engagés 132 hommes dans des opérations de protection des forces au contact, tiré 59 missiles Hellfire, étudié en détail 18 490 cibles, escorté quatre convois et fait 2 073 sorties au cours de plus de 33 833 heures de vol. D'après les chiffres obtenus pour la période 2008-2011, sur un total de 17 009 sorties d'aéronefs sans pilote armés, des missiles ont été tirés à 48 occasions. La Royal Air Force britannique a utilisé certains de ces aéronefs dans le cadre de sorties mixtes. Le Rapporteur spécial n'a toujours pas pu obtenir de chiffres ventilés concernant les pertes civiles causées par des frappes d'aéronefs sans pilote. Les responsables américains ont déclaré, cependant, que l'utilisation dominante d'aéronefs sans pilote pendant le

¹⁴ Voir également Human Rights Watch, *Unacknowledged Deaths: Civilian Casualties in NATO's Air Campaign in Libya* (14 mai 2012); Amnesty International, « Libya: The forgotten victims of NATO strikes », disponible à l'adresse suivante : www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/003/2012/ar/8982a094-60ff-4783-8aa8-8c80a4fd0b14/mde190032012en.pdf.

conflit iraquien et l'insurrection qui en a résulté se justifiait par les besoins de renseignement, de surveillance, d'acquisition d'objectifs et de reconnaissance.

Somalie

38. Les États-Unis ont participé à de nombreuses opérations secrètes de lutte contre le terrorisme en Somalie. La première frappe signalée d'un aéronef sans pilote armé a eu lieu le 23 juin 2011 et aurait visé un objectif soupçonné de servir d'intermédiaire entre Al-Qaida en Afrique de l'Est et le Mouvement des Chabab. Pendant la deuxième moitié de 2011, des informations non confirmées fournies par des médias ont fait état de huit autres frappes de drones visant ce que l'on appelle des « cibles importantes ». Au début de 2012, deux frappes confirmées ont tué Bilal al-Berjawi et Mohammed Sakr, qui auraient eu tous les deux des liens avec le Mouvement des Chabab. Aucune frappe de drone américain n'a été signalée en Somalie depuis février 2012.

Gaza

39. Des aéronefs sans pilote ont participé à un nombre considérable d'opérations létales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme menée par Israël. Pendant l'opération « Plomb durci », du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009, des aéronefs sans pilote ont été utilisés par les Forces de défense israéliennes, en association avec des avions et des hélicoptères. Malgré la disponibilité de renseignements en temps quasi réel et la très grande utilisation de munitions à guidage de précision, Israël a reconnu que son opération militaire avait fait de nombreux morts et blessés parmi les civils et causé de nombreux dégâts aux biens publics et privés à Gaza¹⁵. Israël n'a toujours pas publié les estimations ventilées des pertes civiles sous une forme qui permettrait d'analyser les effets précis des aéronefs sans pilote (qu'il s'agisse d'un vecteur direct d'armement ou d'un engin servant à l'acquisition d'objectifs). Les organisations des droits de l'homme, cependant, ont établi plusieurs cas où des munitions, apparemment tirées d'un aéronef sans pilote, ont frappé des civils alors qu'il n'y avait pas d'objectif militaire facilement identifiable aux alentours¹⁶. Les autorités israéliennes compétentes ont conclu, à l'issue de leurs enquêtes, que rien ne justifiait d'engager des poursuites pénales dans le cadre de ces incidents.

40. De même, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a indiqué qu'avant et pendant l'opération « Pilier de défense », du 14 au 21 novembre 2012, Israël a utilisé des aéronefs sans pilote à Gaza, dont certains auraient causé des pertes civiles (A/HRC/22/35/Add.1). Dans un rapport récent sur les enquêtes menées sur des allégations de violation du droit humanitaire survenues pendant l'opération, les Forces de défense israéliennes ont indiqué que l'opération « a essentiellement reposé sur des frappes aériennes de précision »¹⁷. Le rapport fait observer que ces frappes « sont relativement très bien documentées ». Il reconnaît qu'il « existe effectivement des motifs de croire que du fait de ces attaques [des Forces de défense

¹⁵ Forces de défense israéliennes, « The operation in Gaza – Factual and legal aspects », juillet 2009, disponible à l'adresse www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/terrorism/palestinian/pages/operation_in_gaza-factual_and_legal_aspects.aspx.

¹⁶ Human Rights Watch, *Precisely Wrong: Gaza Civilians Killed by Israel Drone-Launched Missiles* (30 juin 2009), disponible à l'adresse www.hrw.org/en/reports/2009/06/30/precisely-wrong-0.

¹⁷ Forces de défense israéliennes, « The examination of alleged misconduct during operation "Pillar of Defence" – An update », 11 avril 2013.

israéliennes], des civils innocents ont été tués ou blessés, ou que des biens civils ont été endommagés, généralement de façon non intentionnelle à la suite d'une attaque contre des objectifs militaires ou d'erreurs opérationnelles, lorsque des civils ont été pris à tort pour des suspects terroristes »¹⁸. Dans certains des cas examinés jusqu'en avril 2013, bien qu'ayant établi l'existence de preuves d'« erreurs professionnelles », comme on les a appelées, l'enquête a conclu qu'elles ne justifiaient pas une enquête criminelle.

C. Responsabilité et transparence

41. Le manque de transparence constitue le principal obstacle à l'heure d'évaluer les conséquences des attaques de drones sur la population civile, car il est alors extrêmement difficile de juger, en toute objectivité, si leur utilisation offre réellement la précision de frappe alléguée (voir [A/HRC/14/24/Add.6](#)). Comme l'a indiqué la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme dans sa déclaration du 18 août 2013 au Conseil de sécurité, ce manque de transparence crée aujourd'hui un vide en matière de responsabilité et compromet la possibilité, pour les victimes, d'obtenir réparation¹⁹.

42. En février 2013, la Commission publique pour l'examen de l'incident maritime du 31 mai 2010 (Commission Turkel) a publié son rapport complet et détaillé sur les procédures mises en place par l'État d'Israël pour étudier les plaintes et les allégations relatives aux violations du droit des conflits armés et pour enquêter sur ces cas, conformément au droit international. Selon ses recommandations, les enquêtes portant sur les violations présumées du droit international humanitaire devraient être régies par les principes du droit international des droits de l'homme, avec les aménagements qui s'imposent. Se fondant sur l'analyse de sources très diverses, la Commission a conclu qu'une enquête préliminaire (appelée « examen aux fins de l'établissement des faits » dans son rapport) devait être ouverte dans tous les cas avérés ou présumés de pertes en vies humaines et de blessures dans la population civile qui n'auraient pas été anticipées pendant la phase de planification de l'attaque²⁰. Il n'était pas nécessaire, pour ce faire, qu'un crime de guerre soit présumé, une enquête préliminaire d'établissement des faits étant requise dès lors que des informations partielles ou indirectes faisaient état de victimes civiles potentielles. La Commission a souligné, à juste titre, que ces informations pouvaient provenir de n'importe quelle source crédible, y compris d'une organisation non gouvernementale.

43. Si une enquête préliminaire d'établissement des faits met en évidence un motif valable de soupçonner qu'un crime de guerre a été commis, il faut que soit ouverte une enquête judiciaire à proprement parler. Le contexte de l'opération en question déterminera s'il existe un tel soupçon. Toute enquête judiciaire doit satisfaire les critères fondamentaux du droit international des droits de l'homme que sont l'indépendance, l'impartialité, la diligence, l'efficacité et la transparence, adaptés en

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Disponible sur www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13642&LangID=E.

²⁰ Compte tenu de la position exprimée par le Royaume-Uni et les États-Unis (voir par. 75 et 76), la condition nécessaire à l'ouverture d'une enquête d'établissement des faits de ce type serait vraisemblablement satisfaite dès lors que certains indices laissent supposer des pertes civiles.

conséquence à la situation précise. Les critères d'indépendance et d'impartialité n'excluent pas que l'enquête soit menée dans le cadre d'un système de justice militaire. Néanmoins, comme l'a souligné la Commission, les personnes chargées de l'enquête doivent être indépendantes de celles qui en font l'objet et ne pas appartenir à la même chaîne de commandement. Quant aux critères de diligence et d'efficacité, ils doivent, bien entendu, être appliqués en tenant compte des circonstances du conflit.

44. Fait révélateur, la Commission a estimé que le principe de transparence devait s'appliquer aux enquêtes sur les crimes de guerre présumés, car il permet au public d'exercer un contrôle plus grand et favorise ainsi l'obligation de rendre des comptes. Comme elle l'a fait observer à juste titre, la transparence sert les fins mêmes du droit humanitaire en cela qu'elle renforce le respect des principes de discrimination, de proportionnalité et de précaution, et qu'elle prévient de nouvelles violations.

45. Si les recommandations de la Commission relatives à la transparence visent au premier chef les enquêtes judiciaires formelles, les considérations d'ordre téléologique qui y sont mises en avant sont tout autant valables pour les enquêtes préliminaires d'établissement des faits. Sans doute la transparence est-elle même d'autant plus nécessaire qu'aucun motif justifiant l'ouverture d'une enquête judiciaire sur des pertes civiles n'a été établi. En d'autres termes, il incombe à tout État qui emploie la force létale de répondre des victimes civiles qui pourraient en résulter. Poussant quelque peu l'interprétation de la Commission, le Rapporteur spécial estime que le principe de transparence devrait s'appliquer aux enquêtes préliminaires d'établissement des faits, requises à chaque fois qu'il y a des motifs de penser que des civils pourraient avoir été tués ou blessés. Chacun de ces cas devrait ainsi donner lieu à une explication détaillée en public, dans la limite des éléments pouvant être divulgués sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité nationale. Chaque État devrait en outre considérer que la transparence fait partie intégrante de l'obligation de rendre des comptes que lui imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

États-Unis

46. Aux États-Unis, l'intervention de la CIA dans les opérations de contre-terrorisme à vocation létale au Pakistan et au Yémen se dresse comme un obstacle presque insurmontable à la transparence. En effet, comme tous les services secrets, la CIA a pour principe de fonctionnement de ne confirmer ni n'infirmer ses opérations. De la même manière, les frappes clandestines lancées par les forces spéciales américaines sous l'autorité du commandement des opérations spéciales interarmées sont presque toujours couvertes par le secret-défense²¹. Bien que le Président des États-Unis, Barack Obama, ait levé le secret en juin 2012 sur les opérations antiterroristes clandestines que le pays mène en Somalie et au Yémen, aucune information précise n'avait alors été divulguée. Même l'existence d'un programme de la CIA au Pakistan demeure officiellement couverte par le secret-défense, une position qui devient d'autant plus difficile à justifier que le Président et le Secrétaire d'État ont tous deux reconnu publiquement que les États-Unis utilisaient des aéronefs téléguidés dans ce pays.

²¹ Voir Philip Alston, « The CIA and targeted killings beyond borders », *Harvard National Security Journal*, vol. 2, n° 2 (2011), p. 283.

47. Il en résulte que les États-Unis n'ont à ce jour pas divulgué leurs statistiques sur le nombre de victimes civiles causées par l'utilisation des aéronefs téléguidés lors des opérations couvertes par le secret-défense menées au Pakistan ou ailleurs, ni la moindre information sur la méthode qu'ils utilisent pour recenser ces victimes. Le Rapporteur spécial estime que des considérations liées à la sécurité nationale ne peuvent justifier la rétention d'informations statistiques et méthodologiques de ce type, et prend acte de l'appel public en faveur de la transparence qu'a lancé le directeur de la CIA en demandant que soient publiées les données sur les victimes civiles²².

48. En mai 2013, le Président a indiqué que le Gouvernement entendait transférer au Département de la défense la direction, assumée à ce jour par la CIA, des opérations de contre-terrorisme à vocation létale menées hors des zones d'hostilités actives, notamment pour accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes²³. Le Rapporteur spécial croit savoir que le processus est en cours et devrait, selon les prévisions du Gouvernement, s'achever à la fin de 2014. Le Président a également indiqué que de nouveaux mécanismes exécutifs ou judiciaires visant à renforcer l'indépendance des contrôles seraient envisagés²⁴.

Royaume-Uni

49. La Royal Air Force est tenue de rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire du Ministère de la défense, ce qui garantit un certain degré de transparence, y compris sur la question des victimes civiles, même si le Ministère ne fait aucun commentaire public sur l'utilisation d'aéronefs téléguidés dans le cadre des opérations spéciales. Le Ministère a informé le Rapporteur spécial que, conformément aux modalités d'intervention du Royaume-Uni en Afghanistan, chaque frappe d'aéronef téléguidé fait l'objet d'une procédure de contrôle interne à laquelle participe l'instructeur armement le plus qualifié. Un rapport de mission est élaboré, puis examiné par l'officier britannique le plus haut gradé du Centre d'opérations air combinées et par son conseiller juridique, qui étudient également les enregistrements vidéo et les rapports de communications. Si certains indices laissent supposer qu'il y a eu des victimes civiles, l'affaire est renvoyée à l'Équipe conjointe d'évaluation des incidents de la FIAS, dont le personnel est indépendant de la chaîne de commandement qui intervient lors des frappes. Aux fins de cette procédure, toute personne est présumée civile à moins qu'il ne soit établi qu'elle a pris une part directe à des entreprises ou des projets constituant une menace immédiate pour la vie du personnel de la FIAS.

²² Voir www.intelligence.senate.gov/130207/transcript.pdf.

²³ Allocution du Président des États-Unis sur la politique de contre-terrorisme du Gouvernement prononcée le 23 mai 2013 à la National Defense University; voir également « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities », 23 mai 2013.

²⁴ Ibid.

Israël

50. Dans son rapport, la Commission Turkel décrit en détail le système qui régit les enquêtes sur les violations présumées du droit humanitaire en Israël et recommande un certain nombre de réformes profondes visant à accroître l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes (voir par. 42). À ce jour, l'État n'a pas reconnu ni expliqué publiquement la place qu'occupent les aéronefs téléguidés dans ses opérations de contre-terrorisme à Gaza. En 2006, la Cour suprême d'Israël a toutefois émis des directives précises sur les circonstances dans lesquelles la loi autorise des frappes préventives contre des personnes participant à des activités visant à préparer, déclencher ou commettre un attentat terroriste²⁵. S'agissant de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, la Cour a jugé que, après toute frappe de ce type, une commission spéciale devait être nommée et chargée de mener, sous contrôle judiciaire, une enquête indépendante et approfondie sur l'identification de la cible et les circonstances entourant le déclenchement de la frappe.

D. Principales controverses juridiques

1. Droit international régissant l'emploi de la force sur un territoire étranger

Le consentement

51. Quand un État a dûment autorisé un autre État à faire usage de la force sur son territoire, il ne peut pas prétendre que sa souveraineté territoriale a été violée (A/HRC/14/24/Add.6, par. 37 et 38)²⁶. Le droit national peut certes déterminer l'entité habilitée à autoriser l'emploi de la force mais, à défaut, le droit international suppose que, lorsqu'un gouvernement légitime exerce un contrôle de fait sur le territoire de l'État, il détient le pouvoir exclusif d'autoriser ou non l'emploi de la force²⁷.

52. Le Gouvernement yéménite a indiqué au Rapporteur spécial que les États-Unis demandent à chaque fois systématiquement l'autorisation par les canaux établis avant de mener sur son territoire des frappes létales par aéronefs téléguidés. Quand l'autorisation est refusée, la frappe n'a pas lieu.

53. Concernant le Pakistan, tout porte à croire que, entre juin 2004 et juin 2008, les frappes d'aéronefs téléguidés dans les zones tribales sous administration fédérale ont été effectuées avec le consentement explicite et l'accord d'officiers supérieurs de l'armée et des services de renseignement pakistanais et avec, au minimum, l'assentiment et, dans certains cas, l'accord explicite de hauts responsables gouvernementaux. Cependant, le 12 avril 2012, les deux chambres du Parlement ont adopté à l'unanimité des directives pour la révision de la politique extérieure générale et des conditions d'engagement avec les États-Unis, l'OTAN et la FIAS.

²⁵ Haute Cour de justice d'Israël, *The Public Committee against Torture in Israel and LAW – Palestinian Society for the Protection of Human Rights And the Environment v. The Government of Israel and others*, H CJ 769/02, arrêt du 14 décembre 2006, par. 2.

²⁶ Il convient toutefois de noter qu'il incombe à l'État autorisant l'emploi de la force sur son territoire de protéger en toutes circonstances les personnes qui y sont présentes de la privation arbitraire de leur droit à la vie.

²⁷ Ashley Deeks, « Consent to the use of force and international law supremacy », *Harvard International Law Journal*, vol. 54, n° 1 (2013).

Dans une résolution, le Parlement a notamment demandé l'arrêt immédiat des attaques de drones à l'intérieur des frontières territoriales du Pakistan et a décidé que ni le Gouvernement ni aucun de ses organes n'était en droit de conclure verbalement des accords concernant la sécurité nationale avec une autorité ou un gouvernement étranger, que les accords de ce type conclus antérieurement cessaient immédiatement d'être valables et que, à l'avenir, de tels accords seraient soumis à l'examen de ministères et d'organes parlementaires spécifiques avant d'être présentés au Parlement par voie de déclaration ministérielle.

54. La résolution devait clarifier la procédure par laquelle le Pakistan donne légalement son consentement au déploiement de matériel militaire d'un autre État sur son territoire ou dans son espace aérien. Le Pakistan ne s'est toutefois pas prévalu de cette procédure pour autoriser l'emploi d'aéronefs télégués dans les zones tribales sous administration fédérale. Après les élections pakistanaises de mai 2013, le nouveau Gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial qu'il maintenait la même position que le Gouvernement précédent, à savoir qu'il considère que les attaques de drones sur son territoire sont contre-productives et contraires au droit international, qu'elles enfreignent la souveraineté et l'intégrité territoriale du Pakistan et qu'elles doivent cesser immédiatement. En vertu des dispositions constitutionnelles en vigueur au Pakistan, le Gouvernement élu démocratiquement est l'organe en charge des relations internationales du pays et la seule entité habilitée à exprimer la volonté de l'État dans les affaires internationales. Que la coopération se poursuive au niveau de l'armée ou des services de renseignement n'affecte en rien la position du Gouvernement en droit international. Le Rapporteur spécial estime donc que la poursuite de l'emploi d'aéronefs télégués dans les zones tribales sous administration fédérale constitue une violation de la souveraineté du Pakistan, sauf si elle peut se justifier au titre de la légitime défense inscrite en droit international. Il se félicite, dans ce contexte, de la récente déclaration du Secrétaire d'État des États-Unis, qui a indiqué qu'il existe désormais un calendrier précis pour mettre fin aux frappes des aéronefs télégués au Pakistan²⁸.

La légitime défense : quand l'État hôte n'a pas la volonté ou les moyens d'intervenir

55. La légitime défense est le principal argument invoqué par le Gouvernement des États-Unis pour justifier l'emploi hors de son territoire de la force mortelle dans des opérations antiterroristes. La Cour internationale de Justice a jugé que, en l'absence de consentement de l'État hôte, le recours à la force au titre de la légitime défense d'un État contre un groupe armé non étatique présent sur le territoire d'un autre État ne pouvait se justifier que si les actions du groupe armé étaient imputables à l'État hôte²⁹. La légitime défense pourrait également être invoquée dans les cas où l'État hôte offre un abri au groupe armé non étatique³⁰. Si l'on suit toutefois l'approche de la Cour, quand la relation d'imputabilité n'est pas établie, le recours à la force par un État hors de ses frontières contre un groupe armé non

²⁸ Voir <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/01/john-kerry-us-pakistan-talks-drones>.

²⁹ Voir Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 136; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168.

³⁰ Voir Daniel Bethlehem, « Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors », *American Journal of International Law*, vol. 106, n° 4 (2012).

étatique présent sur le territoire d'un autre État constitue une violation de souveraineté susceptible d'être qualifiée d'acte d'agression, sauf s'il se fait avec le consentement de l'État hôte ou avec l'autorisation préalable du Conseil de sécurité (ibid., par. 40 et 41).

56. Les États-Unis et d'autres pays considèrent cependant que, sous certaines conditions, le principe de légitime défense autorise les États à lancer des opérations militaires sur le territoire d'un autre État sans son consentement contre des groupes armés qui représentent une menace d'agression directe et immédiate, même si ces groupes armés agissent sans lien avec l'État hôte³¹. Ils fondent leur argumentation sur les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, adoptées à la suite des attaques du 11 septembre 2001. En s'inspirant de la loi de la neutralité applicable aux conflits armés internationaux, les États-Unis considèrent que si l'État hôte, après avoir eu l'occasion d'agir, n'a pas éliminé la menace que posent les groupes armés se trouvant à l'intérieur de ses frontières, par manque de volonté ou de moyens, l'État menacé d'agression est en droit de franchir les frontières de l'État hôte et de déployer des forces armées sur son territoire afin d'intervenir militairement au titre de la légitime défense contre le groupe armé qui constitue la menace³².

L'imminence de l'attaque

57. La portée du droit de légitime défense par anticipation est un autre point sur lequel il n'y a pas de consensus clair au sein de la communauté internationale. Selon les termes de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, le droit de recourir à la force au titre de la légitime défense s'exerce « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression ». Si aujourd'hui l'on admet généralement que le recours à la force au titre de la légitime défense est justifié quand une attaque est « imminente » (ibid., par. 45), le moment exact à partir duquel une attaque est jugée imminente porte à controverse³³. Pour définir le principe de légitime défense par anticipation, l'on se réfère ordinairement à la formule utilisée dans l'affaire du *Caroline*, selon laquelle un État est en droit d'agir pour se défendre lorsqu'il existe « une nécessité de légitime défense, urgente, irrésistible et ne laissant ni le choix des moyens ni le temps de délibérer »³⁴. Cette formule laisse à penser que le droit de recourir à la force ne peut s'exercer que dans le moment qui précède immédiatement l'attaque.

³¹ Allocution prononcée par le Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force »; Bethlehem, « Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors »; Abraham D. Sofaer, « The Sixth Annual Waldemar A. Solf Lecture in International Law: Terrorism, the law, and the national defense », *Military Law Review*, vol. 126 (automne 1989).

³² Voir Ashley Deeks, « Unwilling or unable: toward a normative framework for extra-territorial self-defence », *Virginia Journal of International Law*, vol. 5, n° 3 (2012); O. Schachter, « The right of States to use armed force », *Michigan Law Review*, vol. 82 (1984).

³³ Voir Michael N. Schmitt, « Pre-emptive strategies in international law », *Michigan Journal of International Law*, vol. 24 (hiver 2003); Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2002), p. 107.

³⁴ R. Y. Jennings, « The *Caroline* and *McLeod* cases », *American Journal of International Law*, vol. 32, n°1 (janvier 1938).

58. La thèse opposée soutient que, dans le cadre des conflits asymétriques, où les renseignements collectés sont le plus souvent insuffisants pour permettre à un État d'anticiper précisément le moment où une attaque aura lieu, une approche strictement temporelle n'est plus pertinente³⁵. Ainsi, les États-Unis, tout en admettant semble-t-il que le principe selon lequel l'attaque doit être imminente restreint l'exercice du droit de légitime défense par anticipation, interprètent la règle de manière souple, y intégrant « des considérations sur le choix du moment opportun pour intervenir, la possibilité de réduire les dommages collatéraux pour les populations civiles et la probabilité d'empêcher de futures attaques meurtrières »³⁶. Dans cette approche, le principe selon lequel l'attaque doit être imminente n'implique pas qu'il faille disposer d'éléments indiquant clairement que l'attaque est sur le point de se produire³⁷.

2. Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire

59. La grande majorité des frappes effectuées par des avions téléguidés l'ont été dans le cadre conventionnel de conflits armés. Les États-Unis ont toutefois publiquement affirmé que le droit international autorisait le recours à la force létale dans des opérations antiterroristes hors des zones d'hostilités actives³⁸. Il se pose donc un certain nombre de questions qui ne font pas l'objet d'un consensus international clair ou au sujet desquelles la position des États-Unis semble remettre en cause les normes établies.

Droit international des droits de l'homme

60. Le droit international des droits de l'homme proscrit les exécutions arbitraires. Cette interdiction, objet de certaines obligations conventionnelles, fait partie intégrante du droit international coutumier (ibid., par. 52)³⁹. En dehors des situations de conflit armé, l'usage de la force létale par un État n'est légal que s'il est strictement nécessaire et proportionné et s'il est voué à prévenir un danger de mort imminent, et s'il n'existe aucun autre moyen d'empêcher le danger de se concrétiser. Il s'ensuit que les frappes létales effectuées par des avions téléguidés sont rarement légales en dehors des situations de conflit armé dans la mesure où ce n'est que dans les circonstances les plus exceptionnelles que le droit international des droits de l'homme reconnaît le fait de tuer comme le seul et unique objectif d'une opération (ibid., par. 33).

³⁵ Bethlehem, « Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors »; Michael N. Schmitt, « Extraterritorial lethal targeting: deconstructing the logic of international law », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 52 (2013).

³⁶ John Brennan, « Strengthening our security by adhering to our values and laws », Program on Law and Security, Harvard Law School, 16 septembre 2011; Département de la justice des États-Unis, « Lawfulness of a lethal operation directed against a U.S. citizen », document non officiel, p. 7.

³⁷ Bethlehem, « Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors ».

³⁸ Voir l'allocation prononcée par le Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force »; Bethlehem, « Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors ».

³⁹ Voir également Nils Melzer, « Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare », étude du Département des politiques de la Direction générale des politiques externes de l'Union du Parlement européen (Bruxelles, 2013).

61. Il est désormais relativement bien établi que le droit international des droits de l'homme proscrie les exécutions arbitraires même en cas de conflit armé (que le conflit ait un caractère international ou non), mais la question de savoir si les exécutions sont arbitraires ou non doit être tranchée au regard des principes du droit international humanitaire applicables au choix des cibles⁴⁰. Par conséquent, il est essentiel de déterminer si un conflit armé a éclaté et, si c'est le cas, d'en délimiter le champ de façon raisonnablement précise.

Champ géographique des conflits armés non internationaux

62. Les États-Unis considèrent qu'ils sont engagés dans un conflit armé non international avec Al-Qaida et les forces qui lui sont associées, qui a un caractère transnational, position que la Cour suprême des États-Unis a entérinée dans son arrêt en l'affaire *Hamdan c. Rumsfeld*. Il en découle que les États-Unis ne semblent pas reconnaître de limite géographique expresse à l'applicabilité des principes du droit international humanitaire pertinents.

63. Les critères qui permettent traditionnellement de déterminer si un conflit armé non international a éclaté sont axés sur l'intensité et la durée du conflit et le degré d'organisation des parties⁴¹. D'un côté, ces critères reposent sur l'hypothèse que le champ géographique du conflit est limité. L'intensité, par exemple, est un critère relatif et est traditionnellement mesurée en analysant la fréquence et la gravité des attaques armées qui sont menées dans une zone déterminée. En outre, sur le plan pratique et opérationnel, il est nécessaire de définir le champ géographique du conflit pour déterminer si les principes du droit international humanitaire relatifs au choix des cibles s'appliquent à une opération donnée. S'il en était autrement, le droit autoriserait que des attaques faisant un nombre raisonnable de victimes civiles soient menées dans des zones qui, sinon, se situeraient en dehors du champ géographique des hostilités, conséquence qui pourrait paraître contraire à l'objet et au fondement mêmes du droit international humanitaire. La plupart de ceux qui partagent cette analyse prennent en compte la situation dans laquelle un conflit armé non international déborderait sur le territoire d'un État voisin. Toutefois, même dans cette analyse, les principes fixant les conditions requises pour que le droit international humanitaire s'applique gardent un caractère essentiellement géographique (voir [A/HRC/14/24/Add.6](#))⁴².

64. Le Comité international de la Croix-Rouge a noté qu'il n'existait pas de consensus international clair sur la question⁴³. Il considère toutefois que l'existence d'un conflit armé non international doit être déterminée en fonction de chaque situation de violence, au cas par cas, et que le droit international humanitaire n'autorise pas à prendre pour cible des personnes participant directement aux hostilités à partir d'États non belligérants, parce que s'il en était autrement le monde

⁴⁰ 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*, par. 106; *Activités armées sur le territoire du Congo*, par. 216.

⁴¹ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Duško Tadić*, affaire n° IT-94-1-T, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, par. 70.

⁴² Voir également Mary Ellen O'Connell, « Combatants and the combat zone », *University of Richmond Law Review*, vol. 43, n° 3 (mars 2009).

⁴³ CICR, « Les drones armés doivent être utilisés dans le respect des lois ».

entier serait potentiellement un champ de bataille potentiel⁴⁴. Cette interprétation essentiellement géographique est également défendue dans un avis adressé récemment au Gouvernement, à la Chambre des représentants et au Sénat néerlandais par le Comité consultatif pour les questions de droit international public, qui a noté que, en cas de conflit armé non international, le droit international humanitaire s'appliquait uniquement sur le territoire de l'État dans lequel un conflit avait éclaté⁴⁵.

65. D'un autre côté, ceux qui défendent la position des États-Unis avancent que la géographie des conflits a évolué et que lorsqu'un État est engagé dans un conflit armé non international avec un groupe armé non étatique agissant au niveau international, il n'y a pas de champ de bataille tel qu'on l'entend traditionnellement⁴⁶. Ils mettent en avant qu'il n'existe pas de pratiques des États ou d'*opinio juris* établie qui impliquerait l'existence d'une norme juridique limitant les conflits armés non internationaux à une zone géographique définie et font valoir que le principe de l'applicabilité territoriale décrit plus haut est, en fait, *de lege ferenda* et non *de lege lata*⁴⁷.

Organisation

66. Pour qu'un conflit armé non international soit constitué, il faut que l'une des parties soit un groupe armé organisé. Le critère d'organisation suppose qu'il y ait au moins une structure de commandement commune, des moyens de communication appropriés et la planification et la mise en œuvre d'une mission conjointe et que des activités de coopération soient menées pour acquérir et distribuer des armes (*ibid.*, par. 52)⁴⁸. Certains avancent que le groupe restreint d'Al-Qaida responsable des attentats perpétrés contre les États-Unis ne répondrait plus à ce critère parce que sa structure de commandement semble s'être suffisamment dégradée pour qu'il ne constitue plus, en tant que tel, un groupe armé suffisamment organisé.

67. De graves questions ont en outre été soulevées par la définition de l'expression « forces associées » ou du terme « cobelligérants » qu'a adoptée l'Organisation des Nations Unies, cette définition étant étroitement liée à l'idée qu'ont les États-Unis du champ géographique du conflit armé non international qui les oppose à Al-Qaida dans diverses régions du monde (*ibid.*, par. 55). Les États-Unis considèrent que l'expression « forces associées » s'applique à un groupe armé organisé qui s'est engagé dans le conflit aux côtés d'Al-Qaida et qui est cobelligérant avec elle, c'est-à-dire qui participe aux hostilités menées contre les États-Unis ou ses alliés⁴⁹. Il existe toutefois de sérieux doutes sur la question de savoir si les divers groupes armés agissant sous le nom d'Al-Qaida dans diverses régions du monde ou

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Comité consultatif pour les questions de droit international public, « Main conclusions of advice on armed drones » (La Haye, juillet 2013).

⁴⁶ Voir Michael N. Schmitt, « The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities: a critical analysis », *Harvard National Security Journal*, vol. 1 (2010).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Voir également Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Fatmir Limaj, Haradin Bala et Isak Musliu*, affaire n° IT-03-66-T, jugement de la Chambre de première instance II du 30 novembre 2005.

⁴⁹ Jeh Johnson, « National security law, lawyers and lawyering in the Obama administration », Dean's Lecture at Yale Law School, 22 février 2012; voir également United States District Court for the District of Columbia, *Hamlily c. Obama* (2009).

prétendant ou supposés lui être affiliés partagent une structure de commandement commune ou participent à des opérations militaires conjointes. Le Rapporteur spécial note à cet égard que, dans de récentes déclarations, des membres du Gouvernement des États-Unis, en poste ou l'ayant été, y compris le Président, ont souligné qu'il fallait faire preuve de prudence pour déterminer si des groupes armés associés à Al-Qaida ou ayant comme elle pour objectif de mener des attaques armées contre les intérêts américains peuvent être à proprement parler considérés comme des cobelligérants au regard du droit international humanitaire⁵⁰.

Intensité des hostilités

68. Le second critère permettant de déterminer l'existence d'un conflit armé non international est l'intensité des hostilités. Certains avancent que, compte tenu du laps de temps qui s'est écoulé depuis que les attentats dévastateurs de 2001 ont été perpétrés contre les États-Unis et de la rareté des attaques armées dont les États-Unis ont depuis été la cible (mis à part ce que l'on peut appeler les « champs de bataille brûlants » iraquien et afghan), le critère de l'intensité n'est plus rempli⁵¹. Même ceux qui défendent la position américaine reconnaissent que les groupes participant occasionnellement à des attaques armées, même si elles sont graves, ne satisfont pas au critère d'intensité requis pour que le droit des conflits armés puisse être appliqué⁵². Dans de récentes déclarations, d'anciens responsables américains ont affirmé qu'il était possible qu'approche le moment à partir duquel il ne serait plus possible de justifier que des opérations létales extraterritoriales de lutte contre le terrorisme soient menées dans le cadre d'un conflit armé non international⁵³. En effet, le Président a dit qu'il était possible que le conflit dans lequel les États-Unis étaient engagés avec Al-Qaida touche à sa fin⁵⁴. On peut déduire de ces déclarations qu'il pourrait résulter des opérations militaires menées contre Al-Qaida et d'autres groupes que, dans un futur proche, le Gouvernement en vienne à ne plus considérer ces regroupements disparates et dispersés dans diverses régions du monde comme un groupe armé organisé et engagé contre les États-Unis avec une intensité et un niveau de coordination suffisants pour satisfaire aux critères établis dans l'affaire *Tadić*.

Règles applicables au choix des cibles

69. Aux fins du droit international humanitaire, les groupes armés organisés sont définis comme étant ceux qui recrutent leurs membres principalement au sein de la

⁵⁰ Allocution prononcée par le Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force »; Koh, « How to end the forever war? »; Jeh Johnson, « The conflict against al Qaida and its affiliates: how will it end? », discours prononcé devant l'Oxford Union, 30 novembre 2012.

⁵¹ Voir notamment Mary Ellen O'Connell, « The Allocution prononcée par le Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force »; Koh, « How to end the forever war? »; Jeh Johnson, « The conflict against al Qaida and its affiliates: how will it end? », discours prononcé devant l'Oxford Union, 30 novembre 2012. *legal case against the war on terror* », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 36, n^{os} 2 et 3 (2004).

⁵² Schmitt, « The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities ».

⁵³ Voir Koh, « How to end the forever war? », et Johnson, « The conflict against Al Qaida and its affiliates ».

⁵⁴ Voir l'allocution prononcée par le Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force ».

population civile mais qui acquièrent un degré suffisant d'organisation militaire pour conduire les hostilités au nom d'une partie au conflit, sans pour autant que ce soit toujours avec les mêmes moyens, la même intensité et le même niveau de sophistication que les forces armées d'un État⁵⁵. Le CICR est d'avis qu'une personne ne peut être considérée comme membre d'un groupe armé – et par là même être prise pour cible à tout moment lors d'opérations à vocation létale – que si elle assume une fonction de combat continue au sein du groupe⁵⁶. Une fonction de combat continue implique une incorporation durable dans un groupe armé. Sont donc considérées comme assumant une fonction de combat continue les personnes dont la fonction continue implique la préparation, l'exécution ou le commandement d'actes ou d'opérations constituant une participation directe aux hostilités; les personnes recrutées, entraînées et équipées par un groupe armé organisé pour participer, en son nom, aux hostilités de manière continue et directe; et les personnes qui participent aux hostilités directement et de manière répétée, pour soutenir un groupe armé organisé dans des circonstances indiquant qu'une telle conduite constitue une fonction continue et non pas un rôle spontané, sporadique ou temporaire, assumé pendant la durée d'une opération particulière.

70. Si le critère de fonction de combat continue n'est pas rempli, un individu par ailleurs affilié à un groupe armé doit être considéré comme un civil devant être protégé et ne peut être pris pour cible d'une opération à vocation létale que s'il participe directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation. Selon le CICR, la participation directe englobe par exemple le fait de prendre part à un acte de violence directe, de transmettre des informations qui seront immédiatement utilisées lors d'une attaque armée, de transporter du matériel à proximité du lieu d'une attaque, et de servir de garde, d'informateur ou de guetteur. Parmi les conduites qui ne relèvent pas de la participation directe telle qu'elle est définie par le CICR, on peut citer la vente de matériel ou de fournitures, la publication de documents de propagande, le recrutement, le financement du terrorisme et le fait de cacher des armes, d'aider des combattants à prendre la fuite ou de fournir alimentation, logement ou soutien logistique à des combattants⁵⁷.

71. Il est difficile de déterminer clairement si, et dans quelle mesure, les règles appliquées par les États-Unis pour choisir leurs cibles prennent en compte ces critères ou les respectent par principe (*ibid.*, par. 68). Les opérations à vocation létale qui prennent pour cibles les principaux chefs opérationnels d'Al-Qaida et celles qui font peser une menace imminente d'attaque violente semblent respecter les critères de fonction de combat continue et de participation directe définis par le CICR, respectivement. Certains éléments permettent toutefois de penser que des attaques ont été lancées contre des agents de rang bien inférieur, notamment contre ceux qui ont abrité des cibles identifiées. Il est essentiel que les États rendent publics les critères qu'ils adoptent pour définir la participation directe aux hostilités afin d'améliorer la transparence concernant les conduites qui pourraient exposer un civil à la menace de la force létale.

72. Certains avocats militaires des États-Unis soutiennent que tous les membres d'un groupe armé, à l'exception du personnel médical et religieux, sont des cibles légitimes en tout temps et que la fonction d'une personne spécifique au sein du

⁵⁵ CICR, *Guide interprétatif*.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

groupe n'entre pas en ligne de compte⁵⁸. Pour ceux qui défendent cette position, il est irréaliste et impossible, dans un conflit armé asymétrique, de recueillir les renseignements sérieux nécessaires pour démontrer une fonction de combat continue ou distinguer les rôles joués par les membres d'un groupe armé⁵⁹. Ils contestent le guide du CICR au motif qu'il empêcherait de prendre pour cibles les personnes qui font office de boucliers humains volontaires et celles qui assemblent et stockent des engins explosifs improvisés⁶⁰. Le critère de « durée de la participation » est également source de désaccord. Certains soutiennent que, s'il était appliqué strictement, il constituerait un obstacle opérationnel pratiquement insurmontable : en effet, une personne ne pourrait être alors prise pour cible qu'au moment où elle participerait effectivement à une attaque armée⁶¹. Ces différences d'opinions ont des répercussions évidentes sur la manière dont sont évalués la licéité des frappes d'aéronefs téléguidés et le nombre de victimes « civiles ».

Renseignements au service du choix des cibles

73. L'exactitude des renseignements utilisés dans le choix des cibles est déterminante pour appliquer dûment les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, en particulier dans les conflits asymétriques où des groupes armés non étatiques se mêlent souvent à la population civile, dont les membres apportent, à divers degrés, un soutien volontaire ou involontaire qui peut constituer ou non une participation directe aux hostilités⁶². Le Royaume-Uni a informé le Rapporteur spécial que, dans le cadre des opérations qu'il mène en Afghanistan, les renseignements utilisés dans le choix des cibles sont minutieusement passés au crible pour en garantir l'exactitude avant que l'opération ne soit autorisée. De la même manière, en mai 2013, le Président des États-Unis a indiqué que son pays avait pour politique d'exiger que les autorités compétentes aient la quasi-certitude qu'un terroriste se trouve sur les lieux⁶³.

74. Les États-Unis semblent reconnaître trois catégories de frappes lors d'opérations de contre-terrorisme à vocation létale. La première vise ce qu'on appelle les « objectifs de grande importance » : cette classification implique que l'identité, la fonction et l'importance de la personne ciblée sont établies à l'avance. Si on peut supposer que la liste des objectifs de grande importance comprend les personnes identifiées par les services de renseignements comme étant des hauts dirigeants d'Al-Qaida ou d'un groupe associé, qui sont donc censés assumer une fonction de combat continue, il est loin d'être évident qu'elle se limite à ces dirigeants. La deuxième catégorie regroupe ce qu'on appelle les « frappes contre des cibles caractéristiques », dans lesquelles un groupe ou un individu est pris pour cible au motif de ses activités. Les forces des États-Unis déployées en Iraq ont mis au point ce qu'on a appelé l'analyse du « mode de vie » en utilisant des aéronefs

⁵⁸ Schmitt, « Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités ».

⁵⁹ Michael N. Schmitt « Deconstructing direct participation in hostilities: the constitutive elements », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42 (2010).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones*, p. 23 et 24.

⁶³ Voir l'allocation du Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact Sheet: U.S. policy standards and procedures of the use of force ». On ne peut dire avec certitude si les États-Unis considèrent cette politique comme une obligation légale applicable dans toutes les situations de conflit ou l'adoptent simplement par principe pour les opérations menées en dehors des zones d'hostilités actives.

téleguidés à des fins de renseignement, de surveillance, d'acquisition d'objectifs et de reconnaissance. Cette méthode d'analyse fait désormais partie intégrante du conflit armé en Afghanistan, où elle est également utilisée aux fins du choix des cibles par la Royal Air Force du Royaume-Uni⁶⁴. Dans ce contexte, elle sert à déterminer si une personne ou un groupe remplit les critères définis dans les directives militaires applicables au choix des cibles. Les États-Unis ont nié formellement que le simple fait qu'un individu soit un homme en âge de se battre se trouvant à proximité d'un groupe armé suffise pour justifier la décision de le prendre pour cible⁶⁵. Il existe néanmoins une grande incertitude quant aux critères utilisés pour déterminer si les habitudes de la vie quotidienne d'un individu sont suffisamment probantes pour considérer qu'il s'agit d'un combattant. Il est inévitable que certaines de ces informations soient, à juste titre, classées confidentielles, mais le Rapporteur spécial considère qu'il est possible de clarifier davantage la situation. La troisième catégorie regroupe les opérations dans lesquelles les aéronefs téleguidés sont utilisés pour éviter un contact direct entre les forces en présence; ces opérations sont régies par les règles conventionnelles d'engagement adoptées par le Département de la défense.

75. Au Royaume-Uni, il incombe au Ministère de la défense d'établir une directive pour le choix des cibles et de définir les règles d'engagement dans tout conflit armé. La directive pour le choix des cibles définit les cibles légitimes, qui peuvent être des personnes, des groupes ou des lieux. Elle comprend aussi une liste de cibles restreintes et de cibles interdites. La planification d'une mission implique systématiquement une évaluation du rayon dans lequel les armes utilisées peuvent provoquer des dommages collatéraux. Pour toutes les sorties d'aéronefs téleguidés, il existe un protocole habituel d'échange d'informations « en neuf lignes »⁶⁶ entre le contrôleur aérien avancé au sol et les opérateurs de l'aéronef téleguidé qui permet d'enregistrer le nombre estimé des victimes civiles potentielles. S'il est vrai qu'Israël a parfois invoqué le principe de proportionnalité pour justifier le fait que des civils aient été blessés ou tués lors d'opérations de contre-terrorisme à vocation létale menées à Gaza⁶⁷, le Royaume-Uni a spécifiquement informé le Rapporteur spécial que, lorsque les autorités compétentes décidaient d'avoir recours à des aéronefs téleguidés en Afghanistan, le principe de proportionnalité entre le nombre de victimes civiles et l'importance de l'objectif militaire n'était pas un motif suffisant pour autoriser des frappes. Il a indiqué que le Ministère de la défense avait pour politique de n'autoriser les tirs à partir de plateformes aériennes que dans les cas où il n'y avait aucune probabilité de pertes civiles et que tout individu ou lieu était considéré comme civil par nature, jusqu'à preuve du contraire.

76. Le Président des États-Unis semble avoir récemment adopté le même critère pour les opérations de contre-terrorisme à vocation létale menées en dehors des zones d'hostilités actives; il a en effet indiqué qu'« avant toute frappe, les autorités compétentes devaient être pratiquement certaines qu'aucun civil ne serait tué ou

⁶⁴ Le Royaume-Uni n'utilise pas le terme « frappes contre des cibles caractéristiques » et ne commente pas son utilisation par d'autres pays.

⁶⁵ Voir l'allocation du Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force ».

⁶⁶ Cette expression est un terme technique utilisé pour désigner le mode de communication entre un opérateur de drone et les personnes avec lesquelles il est en contact.

⁶⁷ Forces de défense israéliennes, « The operation in Gaza ».

blessé »⁶⁸. Un avocat militaire des États-Unis a toutefois souligné depuis qu'il ne s'agissait pas d'une obligation légale et a soutenu que le degré de certitude requis serait inférieur dans le cas d'un objectif de grande importance, vu qu'une moins grande incertitude serait justifiée à la lumière de l'avantage militaire qui pourrait être retiré de l'opération⁶⁹. En outre, au moment de la rédaction du présent rapport, on ne peut dire avec certitude si les États-Unis adoptent le même critère pour les opérations menées dans les zones d'hostilités actives.

IV. Conclusions et recommandations

77. S'ils sont utilisés dans le strict respect des principes du droit international humanitaire, les aéronefs téléguidés sont en mesure de réduire le risque de pertes civiles dans les conflits armés en améliorant sensiblement la capacité d'appréciation des chefs militaires.

78. À l'égard de l'obligation qui incombe aux États de protéger les civils en période de conflit armé, le Rapporteur spécial considère que, dans tous les cas où des civils ont été tués ou semblent l'avoir été, l'État responsable est tenu de mener une enquête rapide, indépendante et impartiale pour établir les faits et de fournir une explication publique détaillée. Cette obligation s'applique dès qu'un indice tangible, provenant d'une source quelle qu'elle soit, permet de supposer que des civils ont été blessés ou tués, y compris lorsque les faits sont incertains ou que les informations sont partielles ou indirectes. Que l'attaque ait été menée par un aéronef téléguidé ou par d'autres moyens, et qu'elle ait eu lieu dans une zone d'hostilités actives ou en dehors, cette obligation s'applique.

79. Le Rapporteur spécial recense dans le présent rapport un certain nombre de questions juridiques sur lesquelles il n'existe pas actuellement de consensus international clair. Il considère qu'il est urgent et impératif de parvenir à un accord entre les États sur ces questions. À cette fin, il consulte actuellement les États Membres pour clarifier leur position en la matière. Il engage tous les États à répondre de manière aussi exhaustive que possible.

80. En particulier, le Rapporteur spécial prie instamment les États-Unis de clarifier davantage leur position sur les questions juridiques et factuelles soulevées dans le présent rapport, de déclassifier, dans la mesure du possible, les informations concernant leurs opérations extraterritoriales de contre-terrorisme à vocation létale et de publier leurs propres données sur le nombre de civils blessés ou tués lors de l'emploi d'aéronefs téléguidés, ainsi que des informations sur les méthodes d'évaluation utilisées dans ce domaine.

⁶⁸ Voir l'allocation du Président des États-Unis à la National Defense University et « Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force ».

⁶⁹ Schmitt, « Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités ».