GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 24 avril 2014

DE GROOF Mélanie. Utilisation des drones armés : considérations juridiques et pratiques. Note d'Analyse du GRIP, 24 avril 2014, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1279

NOTE D'ANALYSE

UTILISATION DES DRONES ARMÉS

Considérations juridiques et pratiques

Par **Mélanie De Groof**

24 avril 2014

Résumé

Il ne se passe plus une semaine sans que les médias ne relatent les attaques ciblées sur des terroristes – ou prétendus tels – au Yémen, en Somalie, au Pakistan ou dans les Territoires palestiniens, au moyen de drones déployés par des pays comme les États-Unis ou Israël. Les États ont de plus en plus recours aux drones armés en raison de leur capacité sans limite à éliminer des cibles humaines partout dans le monde. La planète est devenue un véritable champ de bataille à ciel ouvert dans lequel les frontières n'existent plus. Compte tenu des nombreux avantages pour leurs utilisateurs, la logique d'utilisation des drones semble irréversible et le vrai défi aujourd'hui n'est pas tant de *délégitimer* leur utilisation que de la *réglementer*. Cette Note a pour objet de clarifier les principales obligations émanant du droit international qu'un État est tenu de respecter lorsqu'il a recours à des drones armés.

Abstract

Use of Armed Drones: Legal and practical considerations

The international media, on an almost weekly basis, mention targeted killings of so-called terrorists in Yemen, Somalia, or Pakistan by drones deployed by distant States, such as the United States and Israel. States reach for armed drones because of their free-ranging capacity to eliminate human targets anywhere in the world. The world has become an open battlefield without borders, and so-called 'armed drones' kill enemy individuals without there being a declaration of war. There seems to be no turning back for the logic of the use of drones. Therefore, the actual challenge is not to *delegitimize* the use of drones (since it now is a declared policy). Rather, the challenge is to *regulate* this practice. This Analysis focusses on the most important rules of public international law applying to drone attacks.

Introduction

> *Alors qu'en droit les drones armés peuvent être utilisés à des fins licites, ils sont trop souvent utilisés à des fins illégales*[1].

Les médias internationaux font référence pratiquement toutes les semaines à des attaques ciblées sur des terroristes – ou prétendus tels – au Yémen, en Somalie, au Pakistan et dans les Territoires palestiniens, au moyen de drones déployés par des États éloignés, comme les États-Unis ou Israël[2]. Les États ont recours aux drones armés en raison de leur capacité sans limite à éliminer des cibles humaines partout dans le monde[3]. La planète est devenue un véritable champ de bataille à ciel ouvert dans lequel les frontières n'existent plus.

L'utilisation de drones armés et d'autres véhicules aériens de combat sans pilote soulève de nombreuses questions en matière de droit international, et plus particulièrement dans les domaines du droit international régissant le recours à la force, du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme. Lorsqu'une attaque de drone est en violation du droit international, cela pose aussi la question de la responsabilité internationale de l'État qui a mené les frappes. Cette Note a pour objet, d'une part, de clarifier les règles juridiques à prendre en compte lorsqu'un État utilise – ou envisage d'utiliser – des drones armés au-delà de ses frontières pour mener des attaques ciblées, et d'autre part, de présenter les implications et les conséquences juridiques d'une utilisation illégale de drones. Pour cela, cette Note abordera sommairement les questions suivantes[4] :

> (1) Les attaques de drones sont-elles légales d'une part, lorsqu'il existe un conflit armé et d'autre part, en l'absence de conflits armés internationaux ou internes ?
>
> (2) Une attaque de drone sur un pays viole-t-elle la souveraineté dudit pays et/ou les principes de non-recours à la force et de non-intervention ?
>
> (3) Lorsqu'un drone transporte des armes et en largue sur un territoire étranger, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire international s'appliquent-ils ?

---

1. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.
2. Par exemple, le 14 novembre 2012, le chef militaire du Hamas Ahmed Jaabari était tué par un missile largué par un drone israélien dans les **Territoires palestiniens** (J.J. Vilmer (2013), « Légalité et légitimité des drones armés », *Revue politique étrangère*, vol. 3, p. 121) ; Le 20 avril 2014, au moins trente membres présumés d'Al-Qaïda étaient tués dans l'attaque de drone menée par les États-Unis dans le sud du **Yémen** (*Le Figaro* (2014), « Yémen : 30 morts dans l'attaque de drone », 20 avril 2014) ; Le 28 octobre 2013, un responsable des islamistes Al-Shabaab, Ibrahim Ali Adbi, était tué dans une attaque de drone américain à Mogadiscio, capitale de la **Somalie** (*Le Monde* (2013), « Somalie : un chef chabab tué par un tir de drone », 29 octobre 2013) ; Le 24 octobre 2012, une dame de 67 ans, Mamana Bibi, était tuée lors d'une attaque de drone américain dans le nord-ouest du **Pakistan** (Amnesty International, « Pakistan. Pourquoi Mamana Bibi a-t-elle été tuée par une attaque de drone américain ? », 11 mars 2014).
3. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.
4. Cette Note se limitera à une analyse des principaux instruments de droit international qui délimitent la légalité de tout usage de drones armés. Pour une analyse plus détaillée, voir M. De Groof (2014), « Armed Drones Without War ? », à publier.

(4) Les mécanismes internationaux de la responsabilité peuvent-ils être activés en cas d'attaques illégales de drones ?

La pratique étatique et le débat doctrinal constituent le fil rouge de cette analyse qui se base sur quelques cas d'études précis. Des entrevues avec – et des opinions exprimées lors de conférences par – des décideurs politiques nationaux et internationaux ainsi que des spécialistes (juristes) concernant l'utilisation de drones armés et des attaques ciblées viennent compléter cette recherche[5].

Dans un premier temps, la Note dresse un état des lieux des différents types de drones (section 1). Elle présente les principales cibles de frappes de drones (section 2) et les contextes dans lesquels les drones armés sont utilisés (section 3). Cette Note examine ensuite la légalité de l'utilisation des drones armés (section 4), tant du point de vue du droit régissant le recours à la force (section 4.1) que du droit international humanitaire (section 4.2) et des droits de l'homme (section 4.3). Enfin, la dernière section (section 5) souligne plusieurs considérations d'ordre pratique et juridique, qui doivent être prises en compte dans le cas où un État – de manière licite ou illicite – utilise des drones armés, ainsi que les défis futurs auxquels juristes et hommes politiques seront amenés à trouver des réponses et des solutions.

1. Les drones civils, de combat et armés

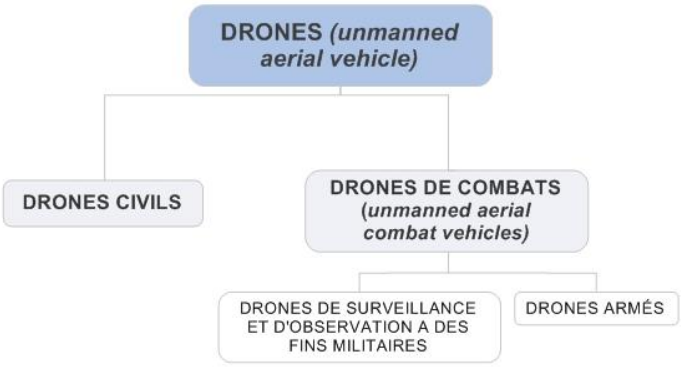
Les drones : généralités – un drone aérien est un véhicule mobile aérien sans équipage, télécommandé ou programmé, capable d'effectuer des missions diverses[6]. Alors que les définitions des drones divergent parfois sur certaines caractéristiques, les éléments suivants sont généralement repris dans la plupart des descriptions: (a) un engin mobile ; (b) sans équipage embarqué ; (c) piloté à distance ou entièrement autonome grâce à une programmation; (d) équipé de systèmes de recueil d'information et/ou de systèmes d'armes ; (d) utilisé à des fins civiles ou militaires. L'absence de présence humaine à bord permet aux drones de mener des missions de plus longue durée et/ou à risque plus élevé que des véhicules avec pilote[7].

5. L'auteur a participé à plusieurs conférences dirigées selon les règles de Chatham House (non-attribution des déclarations à des orateurs spécifiques) qui réunissaient des académiques, des décideurs et experts gouvernementaux de haut niveau.

6. Notre définition est tirée entre autres des définitions suivantes : » Unmanned combat vehicles (UCVs) can best be described as unmanned air, land, or maritime vehicles of any size which either carry and deliver force, lethal or non-lethal, or which can use on-board technology to direct such force, which may have been deployed from another platform, to a target » (W.H. Boothby (2012), *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, p. 231) ; « Engin mobile terrestre, aérien ou naval, sans équipage embarqué, programmé ou télécommandé et réutilisable. Les drones militaires sont équipés de systèmes d'armes ou de recueils de renseignements » (Commission spécialisée de terminologie et de néologie du ministère français de la Défense (2011), *Journal Officiel n° 0141*, 19 juin 2011, p. 1496) ; « Un drone est un aérodyne (aéronef plus lourd que l'air) sans équipage, télépiloté ou programmé, utilisé pour des missions diverses. » (L. Hoppe (2008), *Le statut juridique des drones aeronefs non habités*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 45) ; « Aircraft or balloon that does not carry a human operator and is capable of flight under remote control or autonomous programming » (US Department of Defense (2010), Joint Publication 1-02, Dictionary of Military and Associated Terms (modifié le 15 juillet 2012).

7. Voir par exemple les infos reprises sur le site Internet <http://www.theuav.com/index.html>

Les drones sont classés en fonction de plusieurs critères, tels que leur vitesse, leur endurance, leur rayon d'action, l'altitude qu'ils peuvent atteindre ou encore leur mode de décollage[8]. Le drone s'inscrit dans un système englobant l'aéronef et une composante terrestre, à partir de laquelle des individus – pilotes et mécaniciens – programment et contrôlent sa mission de vol[9]. En fonction de l'usage et de la mission de ces véhicules aériens, deux grandes catégories de drones peuvent être distinguées ; d'un côté, les drones utilisés à des fins *civiles* et de l'autre, les drones utilisés à des fins *militaires.*



(Source : Mélanie & Emmanuel De Groof, avril 2014)

*Les **drones civils*** – Les drones civils sont utilisés afin de permettre la capture de données aériennes. Les drones fournissent d'innombrables possibilités d'application civile, telles que la surveillance de l'immigration illégale, de trafics divers le long des frontières, de manifestations sportives et de processus électoraux ; la recherche de victimes à la suite de catastrophes naturelles ; les inspections dans les secteurs agricoles, industriels et artistiques ; la prévention et l'évaluation d'incendies et d'autres catastrophes[10], etc. Contrairement aux drones de combats, auxquels seuls quelques États auraient recours à ce jour, les drones civils sont actuellement utilisés par de nombreux pays, et même par des acteurs non étatiques[11].

*Les **drones de combat*** – Les drones de combat ou « *unmanned combat aerial vehicles* (UCAV) » sont équipés de systèmes de recueils d'information et/ou de systèmes d'armes,[12] – systèmes qui sont exploités à des fins d'engagement militaire. Les drones de combat peuvent faire l'objet d'une utilisation armée, mais pas nécessairement.

Au sein de la catégorie des drones de combat on peut distinguer les *drones armés* des *non armés*, aussi dénommés drones de surveillance et d'observation à des fins militaires[13].

---

8. P. Nogrix et M. Bergé-Lavigne (2006), « Le rôle des drones dans les armées », Rapport d'information n° 215 du Sénat de la République française ; Voir également M. Mekdour (2011), « Les drones : succès commercial d'un outil controversé », Note d'Analyse du GRIP, 2 février 2010, p. 2.

9. M. Mekdour (2011), p. 15.

10. Pour des exemples concrets, M. Mekdour (2011), p. 2 et 11.

11. *France 24* (2012), « Drone abattu en Israël : le Hezbollah et Téhéran défient Tel-Aviv », 12 octobre 2012 ; *Al Jazeera* (2014), « Israel fears future drone attacks » , 10 mars 2014 ; *The Jerusalem Post* (2014), « Hamas military wing releases pictures of 'captured' IDF drone », 11 mars 2014 ; IKV Pax Christi (2011), « Does Unmanned Make Unacceptable? », mai 2011, p. 12.

12. CICDE (2012), « Emploi des systèmes de drones aériens », Réflexion doctrinale interarmées, n° 136, 6 juin 2012 ; P. Nogrix et M. Bergé-Lavigne (2006).

13. P. Nogrix et M. Bergé-Lavigne (2006).

*Les **drones armés*** – Les drones armés sont des aéronefs militaires armés qui sont manipulés à distance de l'adversaire[14]. Les drones armés sont donc en mesure d'effectuer des frappes aériennes en délivrant des missiles, des bombes ou encore d'autres explosifs. Alors que le vol est (quasi) automatique, les fonctions de combat – en revanche – requièrent un contrôle humain en temps réel[15]. Le fait que les fonctions de combat soient étroitement contrôlées par l'homme distingue le drone desdits « robots létaux autonomes » en développement qui, une fois activés, « peuvent sélectionner et attaquer des cibles sans intervention complémentaire d'un opérateur humain »[16]. Cependant, comme expliqué par Patrice Sartre, « la technique n'est pas encore en mesure de leur [les drones] conférer une capacité autonome de trouver et reconnaître la cible, de juger de l'opportunité du tir, notamment au regard des risques de dommages fratricides et collatéraux »[17].

Afin de permettre au pilote à distance d'obtenir toutes les informations nécessaires à sa mission, un drone armé est doté de nombreux équipements spécifiques comme par exemple de capteurs multi-spectraux, infrarouge, optoélectroniques ou électromagnétiques, d'une caméra vidéo ou encore d'un appareil photo[18]. Cette Note se focalise sur cette dernière catégorie de drones – les drones armés – et vise plus particulièrement à mettre en lumière les questions juridiques que pose le choix d'un État d'utiliser un véhicule aérien sans pilote. Avant d'établir les contours de l'utilisation légale des drones armés, il convient de formuler quatre observations.

Tout d'abord, un drone n'est pas une arme *stricto sensu* ; un drone est en premier lieu un *système de transmission* d'armes. Ce n'est donc pas le système des drones qui représente une menace pour l'application correcte/légale du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit international humanitaire ou des principes de non-recours à la force et de non-intervention découlant du droit international public. C'est bien l'utilisation fautive ou abusive de cette nouvelle technologie qui peut engendrer des situations illégales[19]. Ainsi, il est important de faire la distinction entre, d'une part, la technologie et, d'autre part, la manière dont cette technologie est utilisée. Comme l'indique à juste titre J.J. Vilmer, « [s]i le drone est aujourd'hui la 'figure aérienne du mal', c'est largement du fait de son *emploi* par la CIA au Waziristan, au Yémen et en Somalie »[20].

Deuxièmement, lorsqu'ils sont utilisés de manière correcte, les drones armés peuvent révéler certains avantages. Entre autres, ils diminuent les risques pour les militaires, qui ne sont plus envoyés sur le terrain. Grâce à la technologie pointue embarquée dans les drones (précision des capteurs, longue autonomie de vol, capacité de surveillance, tir à

14. Voir également P. Nogrix et M. Bergé-Lavigne (2006) ; J.J. Vilmer (2013), p. 119.

15. P. Sartre (2013), « Drone de guerre », *Études*, 2013/11, p. 440.

16. Kiergaard (2013), « Élements sur les robots létaux autonomes et la tendance à l'automatisation des drones », *Points de vue alternatifs*, 9 octobre 2013 ; Human Rights Watch (2012), « Losing Humanity », 19 novembre 2012 ; Centre d'actualités de l'ONU (2013), « Un expert de l'ONU appelle à un moratoire sur les 'robots létaux autonomes' », 30 mai 2013.

17. P. Sartre (2013), p. 441.

18. P. Sartre (2013), p. 440-441.

19. C. Grand, à l'occasion du EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013 ; High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

20. [Italiques ajoutés] J.J. Vilmer (2013), p. 119. Cet auteur cite également J. Henrotin (2013), « Le drone, figure aérienne du mal ? », *DSI*, Hors-Série, n° 30, juin-juillet 2013, p. 50-52.

froid et réfléchis, etc.), ils permettent – en principe – des frappes plus discriminées, proportionnées, et respectueuse du principe de précaution, que des armes plus classiques telles que des avions, des missiles, des hélicoptères, des mitraillettes[21], etc. De par sa nature et des caractéristiques qui lui incombent, *a priori un drone armé n'est donc pas une arme illégale*[22]. En effet, les drones armés sont tout à fait en mesure de répondre aux exigences des principes généraux du droit international humanitaire, c'est-à-dire : nécessité, distinction, proportionnalité, précaution et interdiction de causer des maux superflus[23].

Troisièmement, et cette observation est liée aux deux précédentes, la pratique démontre que ces *avantages potentiels* de l'utilisation de drones armés *ne sont pas toujours mis à profit*. En effet, les pertes civiles et la souffrance humaine – tant physique que psychologique – causées par des attaques de drones sont précisément les déclencheurs principaux d'une réticence croissante vis-à-vis de l'utilisation de ces engins[24]. D'après différentes sources, entre 2 400 et 4 000 individus – dont beaucoup de civils[25] – ont été tués par des attaques de drones menées par les États-Unis ces dernières années[26]. Il est à ce jour impossible de dire avec certitude que le nombre de victimes civiles est disproportionné vu les différences des proportions citées dans les rapports, selon lesquels de 15 à 90 % des victimes seraient des civils[27].

Quatrièmement, on assiste ces dernières années à une *forte augmentation du nombre d'attaques* par le biais de drones armés. Selon des experts, les frappes de drones ont été multipliées par six sous la présidence de Barack Obama[28]. Ainsi, les drones armés sont aujourd'hui devenus un élément essentiel dans la lutte contre le terrorisme menée par le Pentagone[29]. Au-delà de la pratique, les experts s'entendent pour dire que la technologie des drones armés prolifère également de manière exponentielle au niveau mondial.

---

21. *Ibid*.

22. Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)(2013), « Advies Inzake Bewapende Drones », Advies n° 23, juillet 2013, p. 1 ; J.J. Vilmer (2013), p. 119 ; High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

23. J.J. Vilmer (2013), p. 351-372.

24. Human Rights Watch (2013), « Between a Drone and Al-Qaeda », octobre 2013 ; Human Rights Watch (2009), « Precisely Wrong », juin 2009 ; Amnesty International (2012), « Serai-je la prochaine? », octobre 2013 ; *CNN* (2012), « Drone strikes kill, maim and traumatize too many civilians, U.S. study says », 26 septembre 2012.

25. Voir par exemple, *The Telegraph* (2013), « UN inquiry finds more civilians killed by US drone strikes than reported », 18 octobre 2013.

26. Voir par exemple, *The Huffington Post* (2014), « The Toll of 5 years of Drone Strikes: 2,400 dead », 23 janvier 2014 ; The Bureau of Investigative Journalism (2014), « Drone Warfare: More than 2,400 dead as Obama's drone campaign marks five years », 23 janvier 2013 ; Taking Note (2014), « How Many Non-Combatants Are Killed by Drones? », 4 février 2014.

27. J.J. Vilmer (2013), p. 119 ; Voir également Stanford Law School & NYU School of Law (2012), « Living Under Drones », septembre 2012.

28. *Wall Street Journal* (2011), « U.S. Tightens Drone Rules », 4 novembre 2011 ; *Le Monde* (2013), « Barack Obama, président des drones », 18 juin 2013. Voir également les informations et statistiques reprises sur le site Internet du « Bureau of Investigative Journalism ».

29. C. Grand, à l'occasion du EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

Bien qu'à ce jour les drones armés ne soient utilisés que par quelques États[30], selon plusieurs sources entre 40 et 76 États seraient enclins à développer des systèmes de drones de combats[31]. De plus, il existe des preuves manifestes que la technologie des drones armés est également tombée aux mains de groupes non étatiques comme le Hezbollah ou le Hamas[32].

2. Les drones armés : différentes cibles

> *Dans la troisième opération de ce type en deux jours, une série de raids aériens impliquant des drones contre des camps d'entraînement d'Al-Qaïda dans le sud du Yémen ont fait **55 morts**. (…) **Trois chefs locaux** du réseau ont été tués dans l'attaque[33].*

En fonction des cibles de l'attaque par drone, la littérature différencie les « *signature strikes* » et les « *personality strikes* ». Cette distinction est majoritairement établie pour indiquer les différents *modus operandi* des frappes de drones effectuées par les États Unis[34] ; alors qu'avec les « *personality strikes* » le tir de drone vise une personne bien précise, cela n'est aucunement le cas lors de « *signature strikes* ».

Personality strikes – Les « personality strikes » ou « attaques ciblées sur une personne » visent des individus dont l'identité est connue avec une grande certitude[35]. Selon des responsables du gouvernement américain, la personne qui prend la décision finale d'attaquer doit avoir un « fort degré de certitude » que l'individu identifié et recherché se trouve là où le drone frappera[36]. Ainsi, en juin 2012 les États-Unis ont tué par drone le numéro deux d'Al-Qaïda, Abou Yahia Al-Libi, dans le Nord-Waziristan au Pakistan[37]. Des responsables américains ont déclaré au *New York Times* qu'Abou Yahia Al-Libi était bien la cible de l'attaque qui coûta toutefois la vie à quinze insurgés présumés[38].

Signature strike – Lors desdites « signature strikes » ou « signature des cibles », des attaques sont lancées contre des individus – souvent réunis en groupe – qui, même si leur identité précise est inconnue, sont présumés être liés à un groupe terroriste à la suite de divers comportements (déplacements, lieu de rendez-vous, fréquentations et divers contacts, transports d'armes, etc.) ou caractéristiques apparentes (sexe, âge, signes religieux, etc.)[39].

---

30. KV Pax Christi (2011), « Does Unmanned Make Unacceptable? », mai 2011.
31. *Ibid*., p. 12-13 ; High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.
32. *France 24* (2012), « Drone abattu en Israël : le Hezbollah et Téhéran défient Tel-Aviv », 12 octobre 2012 ; *Al Jazeera* (2014), « Israel fears future drone attacks », 10 mars 2014 ; *The Jerusalem Post* (2014), « Hamas military wing releases pictures of 'captured' IDF drone », 11 mars 2014 ; IKV Pax Christi (2011), « Does Unmanned Make Unacceptable? », mai 2011, p. 12.
33. *Le Monde* (2014), « Attaques massives de drones contre Al-Qaida au Yémen », 21 avril 2014.
34. Columbia Law School Human Rights Clinic (2012), « The Civilian Impact of Drones », Joint Report, septembre 2012, p. 8.
35. *Ibid*.
36. *Ibid*.
37. *International New York Times* (2012), « Qaïda Deputy Targeted in Drone Strike in Pakistan », 4 juin 2012 ; *Le Monde* (2012), « Le numéro 2 d'Al-Qaida tué par un drone au Pakistan », 5 juin 2012.
38. *Le Monde* (2012), « Le numéro 2 d'Al-Qaida tué par un drone au Pakistan », 5 juin 2012.
39. *Le Monde* (2013), « Barack Obama annonce un cadre juridique pour la « guerre des drones » », 23 mai 2013 ; Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV) (2013), p. 5 ;

Les frappes contre des individus dont la « signature » serait liée à une activité ou association terroriste constitueraient une proportion importante des frappes de drones conduites par les États-Unis[40]. La légalité des « *signature strikes* » est très controversée, plus particulièrement parce que cette pratique (1) ne requiert aucune connaissance spécifique concernant la participation des individus ciblés aux hostilités et serait donc de nature à violer la présomption du statut de civil, et (2) qu'elle n'exige pas la présence d'une menace établie et imminente[41].

La réticence des États-Unis à divulguer des informations précises lors de ces frappes peut être révélatrice du malaise de cet État quant à la légalité d'une telle pratique qui, selon certaines sources, cause des pertes humaines – parfois innocentes – certaines fois plus importantes que les « *personality strikes* »[42].

Il doit aussi être souligné que, plus particulièrement lorsque des civils sont touchés, la pratique des « *signature strikes* » est encline à détériorer les relations entre l'État utilisateur de drones et celui dans lequel la frappe est menée[43]. Ainsi, il y a eu à plusieurs reprises de fortes tensions entre le Pakistan et les États-Unis à la suite de frappes militaires que ces derniers opéraient en territoire pakistanais dans le cadre de la lutte contre le terrorisme[44]. En Afghanistan, en novembre 2013, une attaque de drone dans la province du Helmand a causé des victimes civiles, poussant le président Karzaï à refuser une nouvelle fois de signer un accord de sécurité de long terme avec Washington tant que continueraient ces tirs – et ce, malgré les excuses du commandant des forces américaines et de l'OTAN en Afghanistan[45].

3. Les drones armés : différents contextes

Utilisation dans le contexte d'un conflit armé – Les drones sont utilisés dans des situations de conflits armés classiques depuis plusieurs décennies déjà. Par exemple, pendant la guerre du Vietnam, des drones étaient déployés par les forces américaines au cours des années 1960. Israël également utilisait déjà des drones durant le conflit armé avec le Liban dans les années 1980. Toutefois, leur utilisation se confinait aux fonctions de surveillance et d'observation.

Human Rights Watch (2013), « Between a Drone and Al-Qaeda », octobre 2013, p. 86 ; High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

40. Voir par exemple les infos reprises sur le site Internet de « Dommages civils » ; *Wall Street Journal* (2011), « U.S. Tightens Drone Rules », 4 novembre 2011 ; Columbia Law School Human Rights Clinic (2012), p. 9.

41. Human Rights and Civil Rights Groups (2013), « Joint Letter to President Obama on US Drone Strikes and Targeted Killings », 11 April 2013 ; K.J. Heller (2013), « One Hell of a Killing Machine: Signature Strikes and International Law », *Journal of International Criminal Justice,* vol. 11, n° 1 ; Amnesty International (2012), « Serai-je la prochaine? », octobre 2013, p. 18 ; High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

42. Columbia Law School Human Rights Clinic (2012), p. 9 ; Human rights Watch (2013), « Between a Drone and Al-Qaeda », octobre 2013.

43. *Wall Street Journal* (2011), « U.S. Tightens Drone Rules », 4 novembre 2011.

44. Voir par exemple, The Guardian (2012), « Drone blitz on Pakistan enters third straight day », 4 juin 2012 ; France 24 (2013), « Infographie: la guerre des drones américains au Yémen et au Pakistan », 29 octobre 2013.

45. New York Times (2013), « Recent Drone Strikes Strain U.S. Ties With Afghanistan and Pakistan », 29 novembre 2013.

Ce n'est que fin 2001, à la suite des attentats du 11 septembre, que les États-Unis décident d'armer les drones. Quelques mois plus tard, la première mission de combat à l'aide de drones armés eut lieu en Afghanistan[46]. Depuis, des drones armés ont été utilisés dans le cadre de plusieurs guerres non internationales (Afghanistan, Libye, Mali, Syrie, etc.) et internationales (Afghanistan, Irak, etc.)[47]. Dans le cadre d'un conflit armé, l'utilisation des drones n'est pas particulièrement inquiétante et engendre les mêmes préoccupations d'ordre juridique que lorsque d'autres moyens et méthodes de guerre sont utilisés, comme les attaques aériennes au moyen de systèmes habités[48].

Utilisation en dehors d'un contexte de conflit armé – Par ailleurs, les drones armés tuent également des individus considérés comme ennemis sans pour autant qu'il y ait une déclaration de guerre, ou sans qu'il existe un conflit armé bien limité dans le temps et dans l'espace. Le débat actuel – tant au niveau politique qu'au niveau de la doctrine juridique – se focalise pour la majeure partie sur l'utilisation de drones de combat dans de telles situations. Selon de nombreux experts, la majorité des attaques par drones ont lieu – et la grande majorité des victimes de drones armés se sont produites – en dehors de tout contexte de conflit armé[49].

À titre d'illustration, les États-Unis auraient mené, selon le *Bureau of Investigative Journalism,* 383 attaques de drones au **Pakistan** entre 2004 et 2014, causant la mort de 2 296 à 3 718 individus (dont 416 à 957 civils) ; entre 62 et 72 attaques de drones confirmées[50] au **Yémen** entre 2002 et 2014, causant la mort de 302 à 451 individus (dont 33 à 82 civils) ; entre 5 et 8 attaques de drones en **Somalie** entre 2007 et 2014, causant la mort de 10 à 24 individus[51]. Les États-Unis auraient aussi mené une attaque de drones aux **Philippines**, faisant une victime[52]. Toutefois, il n'existe aucun conflit armé entre ces États et les États-Unis. Comme analysé ci-dessous (section 4), Washington estime que « la guerre contre le terrorisme » livrée à l'échelle mondiale justifie l'utilisation de drones armés dans ces territoires, – argument qui est rejeté par la plupart des experts en matière de droit international public.

46. Les sources divergent quant à la date précise de la première attaque de drones. Voir par exemple, *The Nation* (2012), « A Brief History of Drones », 27 février 2012 ; IKV Pax Christi (2011).

47. IKV Pax Christi (2011), p. 12.

48. C. Grand, à l'occasion de l'EU Parliamentary Update N° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

49. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

50. S'y rajoutent encore entre 94 et 113 attaques non confirmées.

51. *The Bureau of Investigative Journalism* (2014), « Covert Drone War », consulté le 24 avril.

52. C. Grand, à l'occasion de l'EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

4. La légalité de l'utilisation de drones armés

> *If there is no agreement by the territorial state, both the ius contra bellum and the ius in bello should be fulfilled! This is the law as it stands and we should adhere to this!*[53]

L'utilisation de drones pour des attaques ciblées est fréquemment critiquée et remise en cause par les médias et groupes de défense des droits de l'homme, mais rarement par les autres États et organisations internationales, à l'exception de l'ONU.[54] Aucun État membre de l'UE n'a officiellement condamné les attaques de drones dans des pays étrangers, même lorsqu'il existait des éléments prouvant que la plupart des victimes étaient des civils. Selon 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, ce silence peut être interprété comme un consentement[55]. Il est donc crucial de définir les limites de l'utilisation des drones de combat et d'éviter la concrétisation d'une acceptation générale du recours illégal à la force.

Compte tenu des nombreux avantages pour les États utilisateurs, la logique d'utilisation de drones est écrasante et semble avoir atteint le point de non-retour[56]. Dans la mesure où il s'agit désormais d'une politique officielle de plusieurs nations et qu'elle semble irréversible, le vrai défi aujourd'hui n'est pas tant de *délégitimer* l'utilisation de drones que de la *réglementer*. Lorsqu'un État a recours à des drones de combat, ou qu'il envisage d'y avoir recours, il est tenu de respecter ses obligations émanant du droit international. Ce corpus juridique établit des règles contraignantes en matière (1) du recours à la force, (2) des droits de l'homme et (3) du droit humanitaire, – trois sphères juridiques distinctes d'intérêt pour ce qui concerne l'usage d'UCAV[57]. Là où le droit international régissant l'emploi de la force conditionne la légalité des frappes par rapport à *l'État territorial*, le droit international humanitaire et les droits de l'homme conditionnent la licéité de l'usage de drones par rapport aux *citoyens*, victimes potentielles des tirs de drones[58]. Ainsi, lorsqu'on analyse les implications juridiques de l'utilisation des drones, ces différents corpus de normes doivent être pris en compte.

Cette section a pour objet d'analyser des principaux instruments internationaux qui délimitent la légalité de l'utilisation de drones armés. Ce faisant, elle révèle certaines lacunes dans les raisonnements juridico-politiques des États-Unis, – État qui possède aujourd'hui la plus grande flotte de drones de combat et qui, souvent de manière erronée, fonde ses frappes de drones sur les concepts de (i) consentement de l'État territorial ; (ii) de légitime défense et (iii) de guerre contre le terrorisme.

---

53. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

54. Voir par exemple, Report of the UN Special Rapporteur Ben Emmerson on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/HRC/25/59, 28 février 2014 ; Report of the UN Special Rapporteur Philip Alston on extrajudicial, summary or arbitrary executions, UN Doc. A/HRC/14/24/Add. 6, 28 mai 2010.

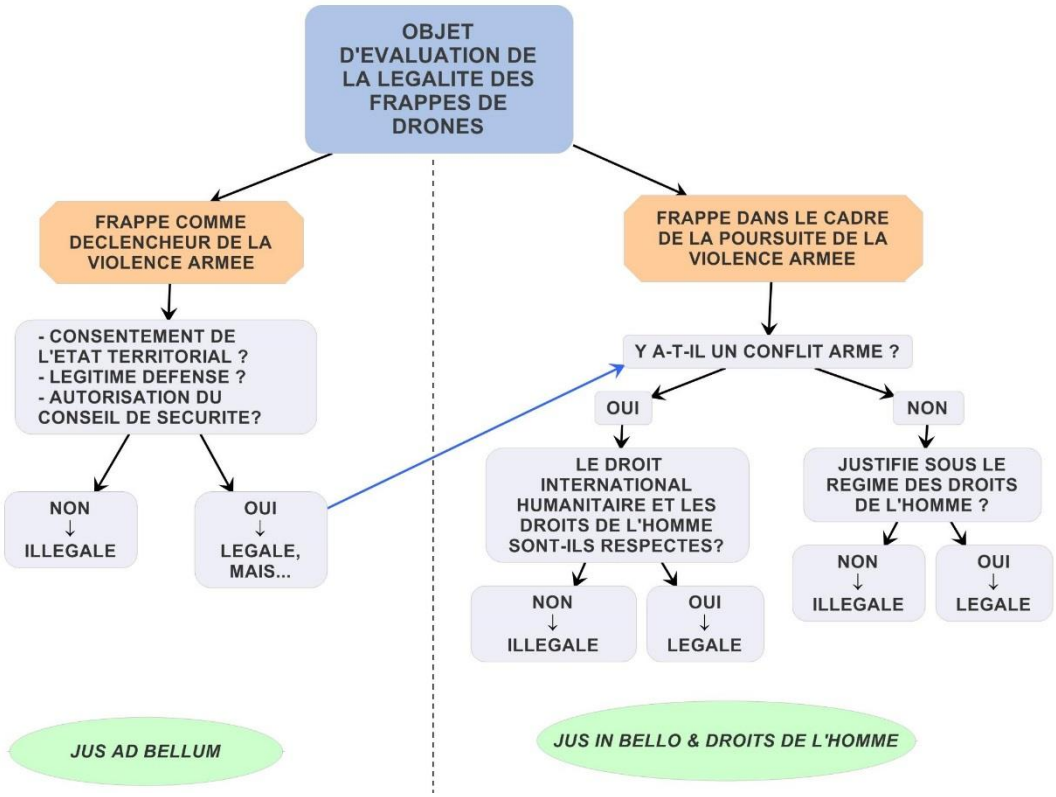
55. B. Emmerson lors de l'EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

56. *Ibidem*.

57. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013 ; N. Melzer (2013), « Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare », Directorate-General for External Policies of the Union Policy Department Study, mai 2013, p. 21.

58. N. Melzer (2013), *op. cit.*, p. 21.

Il doit être souligné que l'analyse juridique ci-après dépasse le strict régime des droits et obligations qui doivent être pris en compte par ces États « utilisateurs » de la technologie des drones. En effet, un cadre théorique bien défini en matière de légalité des attaques ciblées permet également aux États « producteurs » de drones de combat (ou de ses composantes) – dont plusieurs États européens font partie – de répondre au mieux aux demandes d'importation des États utilisateurs de ces drones. Finalement, le cadre juridique délimite également les droits et obligations des États territoriaux qui – avant de consentir à d'éventuelles frappes par des États tiers – sont obligés d'évaluer la légalité d'un tel consentement au regard du droit international.



(Source : Mélanie & Emmanuel De Groof, avril 2014)

4.1 Droit international public : la souveraineté de l'État et les principes de non-intervention et de non-usage de force

> *C'est d'ailleurs l'objection la plus sérieuse que l'on puisse faire à son emploi : […] il abaisse le seuil du recours à la force (*jus ad bellum*) à un point qui rend inapplicable le critère du dernier recours*[59].

L'utilisation des drones armés soulève des questions relatives à la légalité au regard du droit international régissant l'usage de la force et les relations entre États. L'article 2.4 de la Charte des Nations unies énonce la règle principale à ce sujet : « Les membres de l'Organisation *s'abstiennent,* dans leurs relations internationales, *de recourir à la menace ou à l'emploi de la force*, soit contre l'intégrité territoriale ou contre l'indépendance politique de tout État, soit de tout autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ».

59. J.J. Vilmer (2013), p. 126, faisant référence également à D. Brunstetter et M. Braun (2011), « The Implications of Drones on the Just War Tradition », *Ethics and International Affairs*, vol. 25, n° 3, p. 346.

Les principes de non-intervention et de non-usage de force limitent-ils le droit d'États tiers d'utiliser des drones armés dans des territoires étrangers?

En droit international, il existe plusieurs circonstances dans lesquelles le recours à la force, y compris des attaques aériennes, devient légitime. Cette section analyse brièvement (i) la question de savoir si le consentement du gouvernement de l'État sur les territoires desquels les attaques sont menées, pourrait rendre légitimes les frappes de drones, (ii) le concept de légitime défense, et (iii) la notion d'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU.

Intervention à la demande du gouvernement

Une première question qui se pose est de savoir si les États, sur les territoires desquels les attaques sont menées, y ont expressément consenti. Dans la pratique, la réponse varie d'un cas à l'autre. Ainsi, en septembre 2012, le président yéménite Mansour Hadi a publiquement reconnu avoir donné son consentement aux frappes meurtrières perpétrées par des drones américains sur le territoire yéménite[60]. En revanche, les attaques de drones menées par les États-Unis au Pakistan n'auraient pas toujours reçu l'approbation du gouvernement[61]. Et le cas est encore différent en Somalie, où pendant de nombreuses années, il n'existait aucun gouvernement reconnu par la communauté internationale à même d'autoriser les attaques de drones perpétrées sur son territoire.

Si l'État utilisateur a reçu l'approbation de l'État territorial, les principes de non-intervention et de non-recours à la force ne sont pas nécessairement violés. En droit international, le gouvernement d'un État peut solliciter l'assistance d'autres États afin de préserver l'ordre et le droit interne ou de défendre ses frontières contre une attaque extérieure[62]. À ces deux fins, il peut valablement consentir à une présence militaire étrangère sur son territoire, ou consentir à ce que cet État tiers utilise la force sur son territoire[63]. Toutefois, une telle intervention basée sur la demande ou le consentement de l'État territorial est autorisée seulement lorsque plusieurs conditions sont remplies[64].

Premièrement, le gouvernement de l'État dans lequel l'intervention se produit doit avoir donné son consentement, soit préalablement à toute intervention, soit de manière *ad hoc*. Deuxièmement, le consentement doit être donné librement et ne peut pas être le résultat de pressions ou d'influences exercées par l'État intervenant. Troisièmement, la demande d'intervention doit émaner du gouvernement légitime de l'État, qui représente la population et contrôle le territoire[65].

---

60. *PressTV* (2012), « Yemeni president says he approves US assassination drone strikes », 30 septembre 2012.

61. *The Guardian* (2013), « US drone strikes in Pakistan 'carried out without government consent' », 15 mars 2013.

62. Voir par exemple Résolution du Conseil de sécurité 387, S/RES/387, 31 mars 1976 (it is 'the inherent and lawful right of every State, in the exercise of its sovereignty, to request assistance from any other Stateor group of States'); CIJ, *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, 27 juin 1986, §246 (intervention is 'allowable at the request of the government of a State') ; CIJ, *République démocratique du Congo c. Ouganda*, 19 décembre 2005, §§42 et 53.

63. R.Y. Jennings et A.D. Watts (1992), *Oppenheim's International Law*, Longman, London, p.437 ; C. Gray (2008), *International law and the Use of Force*, Oxford University Press, p. 84-85.

64. CIJ, *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, 27 juin 1986, §246. Voir également P. Kunig (2013), « Prohibition of Intervention », Max Planck Encyclopedia of Public International Law, p. 6.

65. P. Kunig (2013), p. 7.

Il s'agit donc d'éléments factuels qui doivent être considérés à la lumière de la situation particulière, un exercice parfois commode mais souvent difficile.

Qu'en est-il par exemple des attaques de drones en Libye ou en Somalie, où le gouvernement officiel n'a aucun contrôle sur de larges portions de son territoire ? En somme, au regard du droit régissant l'usage de force, la légalité d'attaques de drones alors qu'il existe un consentement varie donc d'un cas à l'autre. De plus, même si l'État utilisateur a effectivement reçu l'approbation valide de l'État territorial, cela ne signifie pas pour autant que l'attaque de drones est légale. En effet, les attaques de drones doivent également passer le test de la légalité en vertu du droit international humanitaire – du moins s'il est applicable – et du droit relatif aux droits de l'homme, – deux branches du droit international analysé ci-dessous (sections 4.2 et 4.3).

En revanche, lorsque **l'État utilisateur n'a pas reçu l'approbation de l'État territorial**, une attaque de drones sera légale uniquement lorsque cet acte satisfait les exigences établies, d'une part, par le *jus ad bellum* qui articule les règles relatives à la légalité du recours à la force, et d'autre part, par le *jus in bello* qui articule les règles relatives à la conduite des opérations militaires ainsi que par les droits de l'homme[66]. Ceci nous amène donc à la section suivante qui se penche sur cette question : dans quelles circonstances, une attaque de drones peut-elle constituer un cas de légitime défense ou une telle attaque peut-elle être autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU (*ius ad bellum)*.

Autorisation du Conseil de sécurité

En vertu de la Charte des Nations unies, l'autorisation du Conseil de sécurité peut également justifier une intervention dans la sphère de souveraineté d'un autre État. Dès lors, selon les termes utilisés dans les résolutions du Conseil de sécurité, une intervention de drone peut être légitime. Par exemple, lorsque, à la suite d'un génocide en cours dans l'État A, le Conseil de sécurité autorise les États B et C à avoir recours à la force afin de stopper les génocidaires, ces États intervenants peuvent recourir à l'utilisation de drones afin de remplir ce mandat. Il est important de souligner que le Conseil de sécurité ne doit pas explicitement autoriser l'utilisation de drones[67]. Lorsque le Conseil de sécurité autorise l'emploi de la force, le texte des résolutions ne spécifie pas pour autant le type d'armes qui peut être utilisé.

Légitime défense

La légitime défense est, en droit international, une justification reconnue pour l'intervention dans la sphère de souveraineté d'un autre État[68]. Dès lors, une agression armée menée par un État peut justifier l'utilisation de la force contre cet État, y compris par le biais de drones armés, du moment que cette action en légitime défense réponde aux exigences que le droit international impose à cette action. Une action en légitime défense est autorisée uniquement lorsqu'il y a une agression armée imminente, lorsqu'elle répond aux critères de nécessité, de proportionnalité et d'immédiateté tels qu'établis par le droit international coutumier[69] et doit se limiter à repousser l'agression armée. En vertu de l'Article 51 de la Charte, l'action en légitime défense n'est autorisée

66. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

67. Advisory Committee on Issues of Public International Law (2013), p. 4.

68. Article 51 de la Charte des Nations unies.

69. A. Gery (2012), « Licéité de l'opération américaine au Pakistan contre Ben Laden », p. 14-15 ; Advisory Committee on Issues of Public International Law (2013), p. 4.

qu'aussi longtemps que le Conseil de sécurité n'a pas pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales[70].

Les États-Unis évoquent régulièrement la théorie de légitime défense afin de justifier les frappes de drones menées en territoires étrangers comme au Pakistan ou au Yémen. L'acte de tuer des personnes par le biais de drones, argumentent-ils, rentre parfaitement dans le cadre et la logique du droit à la légitime défense[71]. Cet argument soulève toutefois plusieurs questions juridiques, telles que (1) une agression armée peut-elle être accomplie par un groupe terroriste ; (2) existe-t-il aujourd'hui un droit à l'auto-défense contre des acteurs non étatiques; (3) quel est le seuil de gravité pour qu'une attaque armée puisse être qualifiée d'agression armée ? (4) que veut dire une agression armée « imminente » ; et (4) existe-t-il un droit de légitime défense anticipée[72]?

Les concepts d'« agression armée » et de « légitime défense » sont au cœur d'un débat doctrinal et politique. La majorité des experts et des politiques s'entendent pour dire que les concepts ont évolué, et doivent continuer à évoluer, afin de pouvoir faire face aux défis actuels tels que l'émergence du « terrorisme privé »[73]. Toutefois, il existe de grandes divergences – tant au niveau académique et scientifique qu'au niveau politique et diplomatique – concernant les contours précis de ces deux concepts, ce qui laisse place à des interprétations différentes. Ceci, à son tour, crée d'importantes incertitudes concernant la légalité de certaines frappes de drones. La portée de cette Note ne permet pas une analyse approfondie du concept de légitime défense. Toutefois, bien que la légalité d'une attaque de drone doit être apprécié au cas par cas, il est certain que le sens et la portée des concepts d'agression armée et de légitime défense ne permettent pas que *chaque attaque de drones* contre les terroristes, ou présumés comme tels, soit justifiée à la lumière du droit régissant l'usage de la force.

4.2 Droit international humanitaire

Le droit international humanitaire, aussi appelé droit des conflits armés, limite-t-il le droit des États d'utiliser des drones à l'étranger ? Dans certains cas, le droit international humanitaire fournit une base juridique pour des frappes perpétrées sur un territoire étranger par un gouvernement impliqué dans un conflit armé. Dans ces cas-là, peu importe si une telle attaque est effectuée par le biais d'un système habité ou non ; dans les deux cas les mêmes règles juridiques s'appliquent. Afin qu'une attaque ciblée soit légale, les conditions suivantes doivent toutes être remplies : (a) il existe un conflit armé international ou non international ; (b) entre des parties identifiées au conflit armé ; (c) la personne visée est liée à une des parties au conflit ; (d) la personne visée exerce des fonctions militaires ou cette personne est un civil qui, toutefois, participe aux hostilités ; (e) la personne visée est tuée dans une localité qui peut être qualifiée de, ou qui a un lien substantiel avec, le théâtre actuel de guerre ; (f) l'attaque est conforme aux principes de nécessité, distinction, proportionnalité, précaution et interdiction de causer des maux superflus[74].

70. Article 51 de la Charte des Nations unies.

71. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

72. *Ibidem*.

73. A. Gery (2012), p. 16.

74. M. Scheinin (2013), « The lawful scope for targeted killings by governments, and resulting considerations about transparency and accountability », Policy Paper of the High-Level Policy

Comme indiqué par l'*Advisory Committee on Issues of Public International Law* des Pays-Bas, le fait qu'une cible n'ait aucunement la possibilité de se défendre contre un drone n'influence en rien la légalité de l'attaque ; le droit international humanitaire ne requiert pas que les adversaires aient des chances égales sur le champ de bataille[75]. Toutefois, au vu des critères cités ci-dessus, le droit international humanitaire énonce des conditions très strictes qui doivent être remplies afin qu'une attaque de drone soit licite – conditions cumulatives qui, souvent, ne sont pas remplies lors des attaques de drones. Au sein des paragraphes suivants, cet argument est brièvement expliqué.

4.2.1 Existence d'un conflit armé

L'énumération des critères ci-dessus – qui, de surcroît, doivent être remplis simultanément – démontre que l'existence d'un conflit armé est la condition *sine qua non* pour qu'un État puisse – de manière licite – tuer des personnes à l'étranger. Dans le cadre d'un conflit armé, les forces armées des parties au conflit sont effectivement autorisées à conduire des frappes de drones. En revanche, le droit international humanitaire ne justifie aucunement une attaque à l'aide de drones sur un territoire étranger lorsqu'il n'y a pas de conflit armé. Autrement dit, lorsqu'une attaque au moyen de drones n'a pas été demandée ou consentie par le gouvernement territorial, et lorsque cette attaque n'est pas non plus justifiée au regard des régimes juridiques de légitime défense ou d'autorisation d'usage de la force par le Conseil de sécurité (voir section 4.1), il convient d'analyser si cette attaque s'inscrit bel et bien dans le cadre d'un conflit armé.

Selon les États-Unis, les attaques de drones perpétrées à l'étranger – comme au Yémen, en Somalie ou au Pakistan – sont légales dans la mesure où les États-Unis sont impliqués dans un nouveau type de conflit armé[76], c'est-à-dire une guerre contre le terrorisme à l'échelle mondiale[77]. Dans la mesure où le conflit n'a pas lieu entre deux États mais entre un État et un groupe armé non étatique, Washington estime que ses attaques de drones sont perpétrées dans le cadre d'un *conflit armé non international transnational* contre Al-Qaïda. Selon Washington, ceci leur donne le droit de viser n'importe quel combattant ayant des liens avec Al-Qaïda, dans n'importe quel pays du globe[78]. Cet argumentaire, qui est fortement controversé, soulève d'importantes interrogations.

Premièrement, peut-on accepter un conflit armé en tout lieu et à tout moment ? Deuxièmement, qui sont les cibles et savent-elles qu'elles sont en guerre avec les États-Unis ? Troisièmement, peut-il exister un conflit entre le gouvernement d'un État et un acteur non étatique bien que ce dernier se trouve à l'étranger, de surcroît de manière dispersée ?

En résumé, cet argument des États-Unis – s'il est accepté – nécessiterait que l'on repense entièrement le droit international humanitaire[79]. En effet, le concept américain de guerre contre le terrorisme tend à étendre l'applicabilité du droit international humanitaire à

Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013, p. 37 ; Advisory Committee on Issues of Public International Law (2013), p. 5.

75. Advisory Committee on Issues of Public International Law (2013), p. 4-6.

76. B. Emmerson lors de l'EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

77. EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

78. Plusieurs auteurs semblent approuver cet argument. Voir par exemple, J.J. Vilmer (2013), p. 126 (« Ces bonnes âmes qui condamnent les drones ont-elles une alternative pour lutter contre les djihadistes ? »)

79. B. Emmerson lors de l'EU Parliamentary Update n° 27, DROI and SEDE Subcommittees, Bruxelles, 25 avril 2013.

toutes les opérations de lutte contre le terrorisme, peu importe que les seuils juridiquement obligatoires en matière de conflits armés soient atteints ou non[80]. Les paragraphes suivants développent cet argument.

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après TPIY), dans l'affaire *Tadic* (1995), stipule « qu'un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État »[81]. Cette définition, acceptée par la pratique internationale et la doctrine, fait la distinction entre (1) un conflit entre des États, c'est-à-dire un conflit armé international, et (2) un conflit à l'intérieur d'un État, c'est-à-dire un conflit armé non international. En effet, le droit international humanitaire actuel ne reconnait l'existence que de deux types de conflit armé : les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux[82].

Le concept de ***conflit armé international*** fait référence aux hostilités armées entre au moins deux États souverains. Ce concept comprend également tous les cas d'occupation militaire totale ou partielle d'un État par un autre[83], et les guerres de libération nationale[84]. Ainsi, lorsqu'une attaque de drone vise un *acteur non étatique* à l'étranger il est difficile de soutenir que cela s'inscrit dans un conflit armé international.

La question suivante est de savoir si les attaques de drones sur les acteurs non étatiques à l'étranger sont couvertes par le droit relatif aux ***conflits armés internes***. Un conflit armé non international peut exister (1) entre des autorités gouvernementales et des groupes organisés, ou (2) entre de tels groupes au sein d'un État[85]. La pratique internationale et la doctrine légale s'accordent à dire qu'afin que la violence armée s'apparente à un « conflit armé », et qu'elle déclenche l'application du droit international humanitaire[86], elle doit remplir deux conditions essentielles : (1) la violence armée doit atteindre un certain niveau d'*intensité*[87] *;* et (2) les groupes engagés dans le conflit doivent atteindre un certain niveau d'*organisation*[88]. La jurisprudence qui fait autorité conclut que « l'intensité d'un conflit et l'organisation des parties sont des questions de fait qui doivent être tranchées au cas par cas à la lumière des éléments de preuve. »[89]

Il est difficile de déterminer si Al-Qaïda est suffisamment organisé ou non ; mais la question la plus pressante est d'établir si le critère d'intensité est respecté. Les tribunaux

80. N. Melzer (2013), p. 20.

81. TPIY, *Dusco Tadic* (Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence) 2 octobre 1995, §70. Voir également la thèse de doctorat de Melanie De Groof, à publier.

82. Au regard du droit coutumier et le droit conventionnel il n'existe pas d'autre type de conflit armé. Under current customary and treaty law, no other type of armed conflict can exist. Voir Nils Melzer (2013), p. 19.

83. Article 2 des Conventions de Genève (1949).

84. Article 1(4) du Protocol Additionnel II (1977) aux Conventions de Genève.

85. TPIY, *Dusco Tadic* (Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence) 2 October 1995, §70.

86. Le type de conflit décidera de l'application totale ou partielle du droit international humanitaire.

87. Voir par exemple, TPIY, *Boskoski* (Jugement), 10 juillet 2008, §177.

88. Voir par exemple, TPIY, *Limaj* (Jugement), 30 novembre 2005 ; TPIY, *Haradinaj, Balaj and Brahimaj* (Jugement), 3 avril 2008.

89. [Italique ajouté] TPIY, *Limaj* (Jugement), 30 novembre 2005, §90 ; TPIR, *Rutaganda* (Jugement), 6 décembre 1999, §93.

internationaux, pour apprécier l'intensité d'un conflit, ont pris en compte des éléments tels que la gravité des attaques, la propagation des affrontements sur un territoire et une période donnée, l'intensification de l'armement, etc. Dans la pratique, on peut constater que ces éléments sont interprétés de manière stricte. Les tribunaux internationaux, les organisations internationales et régionales, les États et même le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) reconnaissent qu'il y a un conflit armé uniquement lorsque les critères juridiques définissant un conflit armé non-international sont incontestablement réunis[90].

Pour résumer, l'argument voulant que les États-Unis soient dans un conflit armé constant et mondial avec des acteurs non étatiques à l'étranger n'est pas compatible avec le droit humanitaire international dans sa forme actuelle. Le sens et la portée des concepts de conflit armé international et non international ne permet clairement pas que *chaque attaque de drones* contre les présumés terroristes à l'étranger relève du champ d'application du droit humanitaire international. Par exemple, à la lumière de l'intensité actuelle des combats au Nord-Waziristan (Pakistan), il est incertain que les attaques de drones américains puissent s'inscrire dans le contexte d'un conflit armé[91]. Il en va de même pour les frappes de drones au Yémen.

Lorsqu'une attaque de drones ne peut ainsi pas être justifiée au titre du droit de la guerre, la dernière question est de savoir si le droit international relatif aux droits de l'homme peut être invoqué pour justifier légalement les attaques de drones (voir section 4.2). À l'inverse, lorsqu'une attaque de drones s'inscrit dans un conflit armé, il faudra procéder à l'analyse des autres conditions énumérées également, car même en temps de guerre, il existe des règles qui régissent la conduite des opérations militaires[92]. Autrement dit, lorsqu'il y a un conflit armé, les États ne peuvent pas pour autant tuer quiconque ni de n'importe quelle manière.

4.2.2 Jus in bello

Une attaque de drone, même si elle s'inscrit dans le cadre d'un conflit armé, n'est légale que si les règles relatives à la conduite des hostilités sont respectées. Cette section se limite à pointer quelques principes fondamentaux qui – au vu des informations reprises dans les rapports et la presse concernant les attaques menées – sont régulièrement violés par les États utilisateurs de drones.

Distinction, nécessité, proportionnalité, précaution et interdiction de causer des maux superflus – Tout d'abord, le *principe de* distinction oblige tout pilote de drone à faire la distinction entre civils et combattants. Les civils ne peuvent être la cible des attaques de drones, sauf lorsqu'ils participent directement aux hostilités (et dans ce cas uniquement pendant la durée de cette participation)[93]. Le deuxième principe fondamental du droit international humanitaire interdit les moyens et les méthodes de guerre qui causent des maux superflus. Contrairement, par exemple, aux bombes à fragmentation ou armes

90. Voir par exemple la situation en Syrie. Ce n'est qu'en juillet 2012 que le CICR qualifiait pour la première fois le conflit en Syrie de « conflit armé non-international ». Ensuite, l'ONU et les organisations régionales ont rapidement accepté ce statut.

91. Amnesty International (2012), « Serai-je la prochaine? », octobre 2013, p. 9.

92. Dans le cadre de cette Note d'Analyse, nous n'examinerons que quelques-unes de ces conditions.

93. J.M. Henckaerts et L. Doswald-Beck (eds.) (2005), *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, p. 3-8 et 37-43 ; D. Fleck (2008), « The law of non-international armed conflicts », in D. Fleck (ed.) (2008), *The Handbook of International Humanitarian Law,* Second edition, Oxford, Oxford University Press, p. 614.

chimiques, l'utilisation de drones n'est pas, *a priori*, problématique à la lumière de ce critère. Liés de manière inhérente à ce deuxième principe sont les principes de nécessité (les actes de guerre doivent être guidés par les exigences de nécessité militaire ; l'obligation de réduire au minimum l'ampleur du recours à la force) et de proportionnalité (qui impose une évaluation comparative des avantages militaires et les dommages et la souffrance attendus)[94]. Le principe de précaution, finalement, impose que « les opérations militaires soient conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens à caractère civil. »[95]

À la lumière de ces principes, il peut être conclut que régulièrement – plus particulièrement (mais pas nécessairement)[96] lorsqu'il s'agit des « *signature strikes* » et lorsque il y a des civils parmi les victimes – les frappes de drones sont illégales au regard du droit international humanitaire[97].

4.3 Droit international relatif aux droits de l'homme

There is very little space for targeted killing in international human rights law![98]

Plusieurs traités internationaux et régionaux reconnaissent le droit à la vie, et donc l'interdiction de la privation « intentionnelle » ou « arbitraire » de la vie.[99] Si l'on examine la jurisprudence de la Cour internationale de justice (CIJ), il apparait que la Cour qualifie l'interdiction des exécutions extrajudiciaires d'individus n'étant pas impliqués dans les hostilités militaires de « considérations élémentaires d'humanité », qui sont « plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre »[100]. En conséquence, au regard de la protection conférée par les droits de l'homme et les libertés fondamentales, les attaques de drones sont également problématiques. Dans quelle mesure un État peut-il mener des frappes de drones – à l'étranger ou sur son propre territoire – sans que cela constitue une violation des obligations qui lui incombent au regard de ce corpus de règles fondamentales? Les grandes lignes du raisonnement juridique en matière des droits de l'homme sont expliquées dans les paragraphes suivants.

Application extraterritoriale – Tout d'abord, il convient de souligner que l'application extraterritoriale des traités relatifs aux droits de l'homme oblige un État à ne pas violer les droits civils et politiques à l'étranger[101]. Deux scénarios sont possibles. Lorsqu'un État contrôle un territoire (« *territorial control* ») à l'étranger, il est responsable des violations des droits de l'homme commises sur ce territoire.

---

94. Sont considérées comme disproportionnées les attaques « dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu ». J.M. Henckaerts ET L. Doswald-Beck (eds.) (2005), Règle 14.

95. Article 57 du Protocole Additionnel II (1977) aux Conventions de Genève.

96. Voir à ce sujet K.J. Heller (2013), p. 89-119.

97. Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV) (2013), p. 5.

98. High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

99. Voir par exemple Article 2.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ; Article 4.1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

100. CIJ, *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, 27 juin 1986, §19 ; CIJ, *Corfu Channel,* 9 avril 1949, §22. Voir également, N. Melzer (2013), p. 19.

101. À ce sujet, nous vous référons au livre M. Gondek (2008), *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties,* Intersentia, Anvers.

Par exemple, lorsque les Russes contrôlent une partie du territoire ukrainien, l'État russe doit respecter et faire respecter les droits et libertés fondamentaux dans cette région. Ensuite, lorsqu'un État dispose seulement d'un contrôle sur des individus (« *personal control* ») à l'étranger, cet État est également tenu de respecter ses obligations en matière de droits de l'homme en ce qui concerne les personnes qu'il contrôle. Plusieurs États ont ainsi été tenus responsables du fait d'avoir tué intentionnellement, ou d'avoir violé d'autres droits de l'homme, au-delà de ses propres frontières.

Le cas d'un agent de l'État appartenant à un État A et qui se rend dans un État B, capture une personne et la torture pour obtenir des informations constitue un exemple parfait d'une violation extraterritoriale. En l'espèce, l'État A viole le droit à la liberté et à la sécurité de l'individu et son droit à ne pas être torturé. Ce faisant, l'État A engage sa responsabilité internationale même si ses actes sont perpétrés hors de ses propres frontières. Bien qu'à l'heure actuelle, il n'y ait aucune jurisprudence internationale ayant trait à l'application des droits de l'homme en matière d'attaques de drones, ce raisonnement pourrait s'appliquer de la même manière aux attaques ciblées perpétrées par un État sur le territoire d'un autre État. Grâce au pilotage d'un drone, un agent de l'État exerce un contrôle personnel sur sa cible – il peut même tuer cette personne – et est donc, en principe (voir ci-dessous), obligé de respecter le droit à la vie et les autres droits de cet individu à l'étranger.

Conflit armé – Il faut rappeler que le droit international relatif aux droits de l'homme s'applique en permanence et donc aussi dans les situations de conflit armé. Ainsi, lorsqu'il existe un conflit armé (ce qui permet à un État de prendre des mesures qui dérogent à ses obligations en matière de droits de l'homme si la situation l'exige et uniquement pour une période de temps donnée), la légalité de l'utilisation des drones pour des attaques ciblées est toujours régie par le droit international humanitaire *et* le droit international relatif aux droits de l'homme[102]. En résumé, même en acceptant l'argumentaire en matière de « guerre contre le terrorisme à l'échelle mondiale », les frappes de drones doivent respecter les droits de l'homme afin d'être légales[103].

Absence de conflit armé – En dehors d'un contexte de conflit armé, des assassinats ciblés sont en principe interdits[104]. L'utilisation de drones armés pour tuer ne sera permise que dans certains cas exceptionnels et sous des conditions très strictes[105]. Premièrement, en temps de danger public menaçant la sécurité ou l'indépendance d'un État, un État peut prendre des mesures qui dérogent à ses obligations en matière de droits de l'homme si la situation l'exige et uniquement pour une période de temps donnée. Deuxièmement, des pertes de vies humaines peuvent être permises dans le cadre de la légitime défense individuelle[106]. Troisièmement, des pertes de vies humaines peuvent être permises lorsqu'il existe une menace établie et imminente pour la vie d'autrui[107]. Dans les trois cas, le recours à une force mortelle n'est autorisé qu'en dernier recours et cette force doit être nécessaire et proportionnelle.

---

102. Amnesty International (2012), « Serai-je la prochaine? », octobre 2013, p. 8 ; Nils Melzer (2013), p. 4.

103. Amnesty International (2012), « Serai-je la prochaine? », octobre 2013.

104. Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)(2013), p. 6.

105. *Ibid*.

106. Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)(2013), p. 6 ; M. Scheinin (2013), « The lawful scope for targeted killings by governments, and resulting considerations about transparency and accountability », Policy Paper of the High-Level Policy Seminar on Targeted Killing, Unmanned Aerial Vehicles and EU Policy, EUI, Florence, 22 février 2013.

107. *Ibid*.

En résumé, comme indiqué par l'*Advisory Committee on Issues of Public International Law*, « lors d'opérations de maintien de l'ordre, l'utilisation de drones armés ne sera que très rarement légal. »[108]

Pratique – Cependant, des attaques de drones sont régulièrement perpétrées en dehors d'un contexte de guerre et d'un danger public tel que défini ci-dessus. En effet, les attaques de drones frappent souvent des individus qui ne sont pas impliqués dans des hostilités militaires ou qui ne constituent aucunement de réelles menaces pour l'État qui utilise, ou donne son consentement à une telle utilisation, des drones armés. Comme indiqué plus haut, selon différentes sources, les attaques de drones ne frappent pas uniquement des combattants ou terroristes ; bien au contraire, une grande partie des victimes d'attaques de drones seraient des civils. En résumé, dans la pratique les attaques de drones ne sont généralement pas compatibles avec le droit relatif aux droits de l'homme dans sa forme actuelle.

5. Conclusion et recommandations

Une analyse des obligations qui incombent aux États en vertu du droit international régissant l'emploi de la force, les droits de l'homme et le droit humanitaire permet de conclure que des attaques de drones ne sont permises que sous des circonstances très limitées. Autrement dit, l'utilisation actuelle de drones armés par les États se fait souvent en violation du droit international. En effet, de nombreuses attaques de drones sont perpétrées dans des situations qui ne peuvent les justifier légalement. Ainsi, bien que les drones puissent offrir de nombreux avantages, la manière dont plusieurs États utilisent cette technologie afin de tuer des individus en territoires étrangers, souvent difficiles d'accès, est condamnable.

En conclusion, quelques recommandations qui pourraient contribuer à une meilleure garantie des valeurs fondamentales protégées par le droit international peuvent être formulées :

Premièrement, il est essentiel pour l'UE et les autres organisations régionales et internationales – mais également pour les États-nations individuels – de définir des lignes directrices communes pour une utilisation légale des drones, plus particulièrement lorsqu'ils sont utilisés lors d'attaques ciblées. De tels débats devraient associer d'une part, des spécialistes en droit relatif aux droits de l'homme et en droit humanitaire, et d'autre part, des spécialistes des principes relatifs à l'utilisation de la force armée. En effet, l'utilisation d'UCAV doit respecter à la fois les droits des individus et les droits des États territoriaux[109].

Tous les États utilisateurs de drones doivent se conformer à leurs obligations en vertu du droit international humanitaire, des droits de l'homme et d'interdiction de l'usage de la force. L'Union européenne et les Nations unies ont démontré un intérêt croissant pour la question de la légalité des frappes de drones au cours de ces derniers mois. Le Parlement européen a par exemple adopté une résolution concernant l'utilisation de drones armés en février 2014 et plusieurs rapporteurs spéciaux de l'ONU se sont intéressés aux aspects juridiques relatifs à cette pratique[110].

---

108. *Ibid*.

109. Nils Melzer (2013), p. 21-22.

110. European parliament Resolution on the use of armed drones, Résolution 2014/2567, 25 février 2014 ; Report of the UN Special Rapporteur Ben Emmerson on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc.

Il est essentiel que ces acteurs internationaux continuent à se pencher sur les implications légales des frappes de drones et à condamner tout usage violant le droit international.

Deuxièmement, les États utilisateurs de drones armés doivent être sensibilisés aux risques que peut entrainer une utilisation illicite de la technologie des drones. Ils doivent également repenser leurs arguments à la lumière de la possibilité que des États dictatoriaux et des groupes armés non étatiques se doteront non seulement de la technologie des drones armés mais également des raisonnements juridiques sur lequel les États utilisateurs actuels basent les frappes de drones en dehors de leur propre territoire.

Troisièmement, au vu du développement et de l'utilisation exponentielle des drones armés, il est urgent de promouvoir la transparence, la responsabilité internationale des États utilisateurs et la primauté du droit[111]. Lorsque des États lancent une attaque de drones, ils devraient *a posteriori* rendre cette attaque publique, et rendre compte au monde des justifications et bases juridiques d'une telle attaque. Idéalement, un organe international indépendant devrait être assigné pour évaluer la légalité des attaques de drones.

Quatrièmement, il est urgent de déterminer l'impact réel et l'efficacité des attaques de drones. Combien de terroristes ont été tués ? Quel est le ratio combattants/civils ? Quel est l'impact des attaques de drones sur le territoire ? Dans quelles mesures les populations ciblées gardent-elles des séquelles psychologiques après les attaques de drones ?

Enfin, cette Note conclut en citant Nils Melzer, expert en matière d'attaques ciblées :

> *L'incertitude qui règne en ce moment quant aux normes juridiques applicables, le développement rapide et la prolifération des drones et des technologies robotiques, et le manque de transparence et de responsabilisation dans les politiques actuelles peuvent polariser la communauté internationale, miner l'État de droit, et à terme déstabiliser le climat international en matière de sécurité*[112].

***

A/HRC/25/59, 28 février 2014 ; Report of the UN Special Rapporteur Philip Alston on extrajudicial, summary or arbitrary executions, UN Doc. A/HRC/14/24/Add. 6, 28 mai 2010.

111. N. Melzer (2013), p. 4.

112. [Traduction] Melzer, « Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare », p. 1.

L'auteure

Mélanie De Groof est juriste et chercheure au GRIP depuis février 2013. Ses recherches portent principalement sur les transferts d'armes, l'utilisation des drones et les aspects juridiques de tout acte lié à la violence armée. Elle est également assistante à l'Université de Leuven (KUL) et doctorante à l'Université de Maastricht, où elle achève une thèse sur les États défaillants au regard du droit international, du droit humanitaire, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.