

AVIS DU CAHDI

SUR LA RECOMMANDATION 2069 (2015) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE – « DRONES ET EXECUTIONS CIBLEES : LA NECESSITE DE VEILLER AU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL »

1. Les 12 et 13 mai 2015, les Délégués des Ministres ont transmis au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) la Recommandation 2069 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (voir Annexe I) pour information et commentaires éventuels. Les Délégués des Ministres ont également transmis cette Recommandation au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).
2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 50^{ème} réunion (Strasbourg, 24-25 septembre 2015) et fait les commentaires suivants, lesquels portent sur les aspects de la recommandation relevant du mandat du CAHDI.
3. À titre liminaire, le CAHDI tient à préciser qu'il utilisera les termes « véhicule aérien sans pilote » (VASP) dans cet avis pour faire référence aux soi-disant « drones ». Par ailleurs, le CAHDI note qu'une distinction doit être faite entre les VASP armés et les VASP non armés. Alors que l'utilisation de VASP non armés pour des opérations de renseignement, de surveillance, d'identification de cibles et de reconnaissance n'est pas un phénomène nouveau, l'utilisation de VASP armés est plus récente et a considérablement augmenté ces dernières années. Par ailleurs, le CAHDI note qu'une autre distinction doit être faite entre l'utilisation de VASP lors de conflits armés et en dehors d'un conflit armé. Le CAHDI souligne qu'il existe un large consensus sur le fait que les VASP armés ne sont pas des armes illégales en eux-mêmes et note que les dispositions du droit international qui régulent le recours à la force et la conduite des hostilités ainsi que le droit international des droits de l'homme s'appliquent à l'utilisation des VASP. Néanmoins, le CAHDI souligne que des points de vue différents ont été exprimés par la communauté internationale s'agissant de l'interprétation ou de l'application de ces dispositions.
4. En vue d'étudier les questions soulevées par l'utilisation croissante de VASP armés, le CAHDI se réfère aux efforts de la communauté internationale à cet égard. Il note qu'une littérature académique vaste a été développée et que la question des VASP armés a été abordée par divers organismes des Nations Unies, organes intergouvernementaux, gouvernements et tribunaux nationaux.
5. Le CAHDI note en particulier que deux rapports ont été soumis par M. Ben Emmerson, *Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, respectivement le 18 septembre 2013 à l'Assemblée générale des Nations Unies¹ et le 10 mars 2014 au Conseil des droits de l'homme². Dans ses rapports, M. Emmerson se penche sur l'utilisation de VASP armés dans le cadre d'opérations extraterritoriales létales de lutte contre le terrorisme, y compris dans les situations de conflit armé symétrique ; il aborde également les allégations selon lesquelles l'utilisation de plus en plus fréquente des VASP armés aurait fait un nombre disproportionné de victimes civiles. Le CAHDI

¹ Le *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies est accessible à partir du lien suivant (document [A/68/389](#)).

² Le *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* soumis au Conseil des droits de l'homme est accessible à partir du lien suivant (document [A/HRC/25/59](#)).

prend également note du rapport soumis par M. Christof Heyns, *Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires* le 13 septembre 2013 à l'Assemblée générale des Nations Unies³, dans lequel M. Heyns se penche sur la question du recours à la force meurtrière au moyen de VASP armés, sous l'angle de la protection du droit à la vie. Dans ces trois rapports, les Rapporteurs spéciaux analysent comment les systèmes juridiques qui composent le droit international – y compris le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit relatif au recours à la force entre Etats – sont applicables à l'utilisation des VASP armés. Ils font des conclusions et des recommandations, notamment aux Nations Unies et en particulier à leur Conseil des droits de l'homme, aux Etats qui utilisent les VASP armés, aux Etats touchés par les attaques de VASP armés et à d'autres acteurs.

6. Par ailleurs, le CAHDI note que le Conseil des droits de l'homme, dans sa Résolution 25/22 du 24 mars 2014 a exhorté tous les Etats « à veiller à ce que toute mesure employée pour lutter contre le terrorisme, y compris l'utilisation d'aéronefs téléguidés ou de drones armés, soit conforme aux obligations leur incombant en vertu du droit international, y compris la Charte des Nations Unies, le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, en particulier les principes de précaution, de distinction et de proportionnalité ». En application de cette Résolution, le Conseil des droits de l'homme a décidé d'organiser le 22 septembre 2014 une réunion-débat d'experts afin de veiller à ce que l'utilisation de VASP armés dans les opérations antiterroristes et militaires soit conforme au droit international, y compris le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire. En outre, dans la Résolution 28/3 du 19 mars 2015, le Conseil des droits de l'homme a décidé d' « [inviter] le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme concernés et les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme à prêter attention, dans le cadre de leur mandat, aux violations du droit international résultant de l'utilisation d'aéronefs téléguidés ou de drones armés » ainsi que de rester saisi de la question.

7. Tel qu'il apparaît également dans les rapports et résolutions susmentionnés, le CAHDI est d'avis que compte tenu du fait que le nombre d'Etats en mesure d'utiliser des VASP armés augmenteront probablement, il est important de parvenir à un consensus plus large sur les conditions de leur utilisation afin de veiller au respect du droit international public. À cet égard, le CAHDI souligne que pour qu'une attaque de VASP armé soit conforme au droit international, elle doit remplir les critères pertinents et applicables en vertu du droit applicable à l'emploi de la force interétatique, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

8. S'agissant du droit applicable à l'emploi de la force interétatique, le CAHDI rappelle que la Charte des Nations Unies et le droit international coutumier interdisent aux Etats de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

9. Concernant les régimes juridiques applicables, le CAHDI souligne que même s'il existe une base juridique valable pour l'emploi de la force, une attaque de VASP peut, en fonction des circonstances, néanmoins être réputée illégale en vertu du droit international humanitaire et/ou du droit international des droits de l'homme.

10. S'agissant du droit international humanitaire applicable aux conflits armés, le CAHDI rappelle que toutes attaques sur des personnes et/ou des objets sont sujettes aux règles relatives à la conduite des hostilités. En particulier, les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil. Plus précisément, ceux qui préparent ou décident une attaque doivent faire tout ce qui est pratiquement possible pour vérifier que les objectifs à attaquer ne sont ni des personnes civiles, ni des biens de caractère civil, et ne bénéficient pas d'une protection spéciale, mais qu'ils sont des objectifs militaires. Par ailleurs, des précautions doivent aussi être prises quant au choix des moyens et méthodes d'attaque en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les

³ Le *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires* soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies est accessible à partir du lien suivant (document [A/68/382](#))

pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment.

11. S'agissant du droit international des droits de l'homme, le CAHDI rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle, conformément à la jurisprudence de la Cour internationale de justice, « *même en cas de conflit armé international, les garanties énoncées dans la Convention continuent de s'appliquer, quoiqu'en étant interprétées à l'aune des règles du droit international humanitaire* »⁴.

12. En conclusion, le CAHDI estime que plusieurs questions juridiques soulevées par l'utilisation croissante de VASP armés doivent être examinées. Le CAHDI considère que l'examen ultérieur de ces questions au sein du Conseil de l'Europe devrait tenir compte des travaux des Nations Unies ainsi que du Comité international de la Croix-Rouge. Le CAHDI est disposé à examiner ces questions de façon plus approfondie et à maintenir ce sujet à son ordre du jour mais le CAHDI considère qu'élaborer des lignes directrices n'est pas la meilleure façon de procéder.

⁴ Cour eur. DH, *Hassan c. Royaume-Uni*, arrêt du 16 septembre 2014, requête n° 29750/09, paragraphe 104.

Annexe I à l'avis

Recommandation 2069 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « Drones et exécutions ciblées : la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international »^{1 2}

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à la Résolution 2051 (2015)³ intitulée «Drones et exécutions ciblées: la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international», invite le Comité des Ministres à entreprendre une étude approfondie sur la légalité de l'utilisation des drones de combat à des fins d'exécutions ciblées et, si besoin est, à élaborer des lignes directrices à l'intention des Etats membres sur les exécutions ciblées, et plus spécialement sur celles qui sont menées à l'aide de drones de combat. Il importe que ces lignes directrices reflètent les obligations incombant aux Etats en vertu du droit international humanitaire et de la législation sur les droits de l'homme, notamment les normes énoncées par la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5), telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme.

¹ Adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 avril 2015 (Deuxième partie de session).

² Le rapport du Rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Arcadio Díaz Tejera est accessible à partir du [lien suivant](#).

³ La Résolution 2051 (2015) apparaît à l'Annexe II du présent document.

Annexe II à l'avis

Résolution 2051 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « Drones et exécutions ciblées : la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et du droit international »⁸

1. L'Assemblée parlementaire considère que l'utilisation des drones armés à des fins d'exécutions ciblées soulève de graves questions en termes de droits de l'homme et d'autres domaines du droit international.
2. L'Assemblée observe que plusieurs Etats membres et Etats qui jouissent du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée parlementaire ont utilisé des drones de combat comme armes de guerre ou pour procéder à des exécutions ciblées de personnes soupçonnées d'appartenir à des groupes terroristes dans un certain nombre de pays, dont l'Afghanistan, le Pakistan, la Somalie et le Yémen.
3. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait l'acquisition de drones de combat ou envisagent de le faire, ou ont partagé des renseignements dont ils disposaient avec des Etats qui utilisent des drones de combat à des fins d'exécutions ciblées, les aidant ainsi à réaliser des attaques à l'aide de drones. Par ailleurs, les Etats-Unis d'Amérique disposent sur le territoire d'Etats membres du Conseil de l'Europe de bases de transmission qui jouent un rôle indispensable dans la réalisation d'attaques à l'aide de drones.
4. Les drones armés permettent d'effectuer des attaques à distance, sans que le personnel de l'attaquant risque d'être blessé ou capturé. Le fait que les drones équipés de puissants capteurs soient capables de rester quelque temps au-dessus d'une cible potentielle permet de décider du lancement d'une attaque à partir d'informations particulièrement précises et actualisées. Ces avantages ont contribué à abaisser le seuil d'intervention et à augmenter le nombre de frappes à l'aide de drones au cours de ces dernières années. Parallèlement, la précision accrue des frappes effectuées à l'aide de drones offre la possibilité de mieux respecter le droit international humanitaire et la législation sur les droits de l'homme.
5. L'Assemblée s'inquiète du grand nombre d'attaques meurtrières menées à l'aide de drones, qui ont également causé de nombreux dommages collatéraux sur des non-combattants, alors que les auteurs de ces frappes vantent leur caractère « chirurgical ». La peur constante des attaques de drones engendrée par des frappes qui ont touché des écoles, des mariages et des assemblées tribales a perturbé la vie des sociétés traditionnelles dans les pays où se déroulent ces opérations.
6. Les frappes effectuées à l'aide de drones soulèvent de graves questions juridiques, qui diffèrent en fonction des circonstances dans lesquelles ces frappes interviennent:
 - 6.1. la souveraineté nationale et le respect de l'intégrité territoriale au regard du droit international interdisent toute forme d'intervention militaire sur le territoire d'un autre Etat sans autorisation valable des représentants légitimes de l'Etat concerné. Les responsables militaires ou des services de renseignement de l'Etat concerné qui tolèrent, voire autorisent ces interventions sans l'approbation ou contre la volonté des représentants de l'Etat (notamment du parlement national) ne peuvent légitimer une attaque; l'obligation de respecter la souveraineté nationale peut connaître des exceptions, qui découlent du principe de la « responsabilité de protéger » (par exemple dans la lutte contre le groupe terroriste connu sous le nom d'« EI »), conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et du droit international;
 - 6.2. en vertu du droit international humanitaire, qui est applicable aux situations de conflit armé, seuls les combattants représentent des cibles légitimes. De plus, le recours à

⁸ Adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 avril 2015 (Deuxième partie de session).

la force meurtrière doit être militairement nécessaire et proportionnée, et des précautions raisonnables doivent être prises pour éviter les erreurs et minimiser le préjudice causé aux civils;

6.3. au regard de la législation internationale sur les droits de l'homme, qui est généralement applicable en temps de paix, mais dont l'application a progressivement imprégné aussi les situations de conflit armé, l'exécution intentionnelle par des agents de l'Etat n'est légale que si la protection de vies humaines l'exige et s'il n'existe aucun autre moyen, tel que la capture ou la neutralisation sans infliger la mort, d'empêcher que des vies humaines soient en danger;

6.4. plus précisément, en vertu de l'article 2 – Droit à la vie – de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5), tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, la privation du droit à la vie ne peut être justifiée que si elle est absolument nécessaire pour préserver la vie ou assurer la protection d'autres personnes contre les violences illégales. L'article 2 exige également qu'une enquête efficace et approfondie soit menée en temps utile pour amener les responsables de tout acte répréhensible à en rendre compte;

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

7. Malgré quelques progrès récents, dus au succès de certaines actions en justice menées notamment par des médias américains, les attaques effectuées à l'aide de drones de combat se déroulent encore largement dans le plus grand secret. Cela tient à la fois à l'issue réelle de chacune des attaques, et notamment à l'étendue des «dommages collatéraux», et au processus décisionnel qui consiste à cibler des personnes en mettant en balance les dommages qui peuvent être causés aux non-combattants.

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

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

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

8.3. à éviter d'élargir la notion de «conflit armé non international», en continuant à respecter les critères établis, notamment le degré d'organisation des groupes non étatiques requis et un certain niveau d'intensité et de localisation de la violence. Par ailleurs, les frappes américaines effectuées à l'aide de drones, facilitées par la coopération en matière de transmissions sur le territoire des Etats membres, doivent faire l'objet d'enquêtes menées par les Etats membres eux-mêmes, pour veiller au respect de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme;

8.4. à mener des enquêtes efficaces et approfondies sur tous les morts causés par les drones armés, afin d'amener les responsables d'actes répréhensibles à en rendre compte et d'indemniser les victimes d'attaques lancées à tort ou les membres de leur famille;

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

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

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

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

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

9. L'Assemblée exhorte le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à ouvrir une procédure au titre de l'article 52 – Enquêtes du Secrétaire Général – de la Convention européenne des droits de l'homme pour demander aux Etats parties d'expliquer de quelle manière ils mettent en œuvre les dispositions de la Convention relatives au droit à la vie, notamment en ce qui concerne leurs propres programmes d'utilisation de drones comme armes et leur coopération avec des programmes américains, à travers l'échange d'informations et la mise en œuvre d'exécutions ciblées à l'aide de drones.