

# LES ÉLIMINATIONS CIBLÉES



## SONT-ELLES LÉGALES ?

Il y a deux principaux débats autour des éliminations ciblées : l'un sur leur légalité, l'autre sur leur efficacité. Je me limite ici au premier (1). Je parle d'«éliminations ciblées» et non d'«assassinats ciblés», contrairement à l'usage le plus répandu en langue française, qui pourtant traduit l'anglais *targeted killings* (et non *targeted assassinations*). «Éliminations ciblées» est neutre : c'est le fait de tuer un individu non détenu de manière préméditée et intentionnelle, mais sans présumer de la légalité ou de l'illégalité de l'action. «Assassinats ciblés» en revanche est connoté puisque l'assassinat est par définition illégal. Pour l'élimination, c'est plus complexe.

Tout dépend du contexte. En temps de guerre, le fait de tuer un ennemi sans prévenir, sans procès, sans jugement, n'a rien d'exceptionnel : c'est la norme. En temps de paix, en revanche, c'est l'interdit. Cette évidence morale se traduit dans le droit :

- soit l'élimination ciblée a lieu dans le cadre d'un conflit armé, et alors le Droit International Humanitaire (DIH) s'applique. L'élimination ciblée peut être légale si sa cible est un combattant, ou un civil participant directement aux hostilités, si elle est nécessaire, si l'usage de la force est proportionnel et si toutes les précautions sont prises pour minimiser les dommages sur les civils ;
- soit l'élimination ciblée a lieu en l'absence de conflit armé, et alors c'est le Droit

**Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER**  
Chargé de mission «Affaires transversales et sécurité» au Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international\* et titulaire de la chaire d'études sur la guerre du Collège d'études mondiales (FMSH).

“ De nombreux États pratiquent l'élimination ciblée, dans des conflits armés ou des opérations clandestines. Les caractéristiques du drone armé en font un moyen préférentiel, mais il n'est pas le seul. ”

**Photo ci-dessus :**

Un MQ-9 Reaper britannique. Si le drone armé est l'arme de prédilection des éliminations ciblées – du fait de la combinaison de ses capteurs et de son endurance –, il n'est pas la seule. (© DoD)

International des Droits de l'Homme (DIDH) qui s'applique. Les conclusions ne sont pas les mêmes puisqu'en temps de paix, contrairement au temps de guerre, l'État n'est autorisé à tuer qu'en cas de nécessité pour protéger la vie et s'il n'y a pas d'autres moyens, tels que la capture ou la neutralisation, de prévenir la menace.

L'élimination ciblée, *stricto sensu*, est toujours illégale puisqu'il n'est jamais permis d'avoir comme *seul* objectif de tuer. De nombreux États pratiquent l'élimination ciblée, dans des conflits armés ou des opérations clandestines. Les caractéristiques du drone armé en font un moyen préférentiel, mais il n'est pas le seul. Deux États en particulier l'assument au point d'en avoir fait une politique : Israël et les États-Unis.

### ISRAËL

Israël a officiellement lancé sa politique d'éliminations ciblées après l'intifada Al-Aqsa de septembre 2000. Environ 80 terroristes

présumés et une cinquantaine de civils ont été tués dans les deux ans qui ont suivi. Les familles des victimes se sont organisées et ont saisi la Haute Cour de Justice, qui a rejeté leurs demandes en janvier 2002, affirmant que les éliminations ciblées étaient conformes au droit israélien. La semaine suivante, le premier magistrat militaire de Tsahal expliquait que les éliminations ciblées sont légales à trois conditions : si l'Autorité palestinienne ignore les demandes d'arrestation, si les Israéliens ne peuvent pas arrêter l'individu eux-mêmes, et si l'élimination est conduite pour prévenir une attaque terroriste imminente ou future (et non par vengeance ou rétribution). En 2005, on estimait que l'État israélien avait ainsi tué près de 300 terroristes présumés et 150 civils (dommages collatéraux) (2) – ce qui a suscité un vaste débat dans les médias et le milieu académique (3).

Le 11 décembre 2005, la Cour suprême s'en mêlait. Dans l'affaire *Public Committee Against Torture in Israel v. Government of Israel*, elle estimait que les terroristes étaient des civils « participant directement aux hostilités ». Introduite en 1977 pour s'adapter à l'évolution des conflits armés, dans lesquels l'ennemi est de moins en moins un soldat en uniforme et de plus en plus un civil combattant à temps partiel, cette notion est centrale. Selon le Comité international de la Croix-Rouge, elle repose sur trois critères cumulatifs, qui sont eux-mêmes susceptibles d'être interprétés : pour être pris pour cible, le civil doit représenter une menace crédible (seuil de nuisance), sa contribution au conflit doit être directe (causalité directe), à l'avantage d'une partie et au détriment d'une autre (lien de belligérance). La Cour suprême israélienne élargit cette interprétation.

D'une part, elle estime que participent directement tous les civils « accomplissant la fonction de combattants », cette fonction étant caractérisée non seulement par le fait de porter les armes, avant, pendant et après une attaque (la définition conventionnelle), mais aussi par le fait de rendre des services aux combattants et de participer volontairement à des boucliers humains. La participation directe, explique-t-elle, « ne doit pas être réduite à la seule personne commettant l'acte physique de l'attaque » : elle doit être étendue également à « ceux qui l'ont envoyée, à la personne qui a pris la décision de l'acte et à celle qui la planifié ».

D'autre part, la Cour élargit aussi la durée de cette participation : un civil ayant rejoint une organisation terroriste perd ainsi son « immunité », devenant donc susceptible d'être l'objet d'une « élimination ciblée », quelles que soient ses activités du moment puisque « les périodes de repos entre ces actes hostiles ne sont rien d'autre que de la



Les progrès réalisés en matière d'optronique (ici, un pod Litening sur un F-16) autorisent des frappes d'une précision inédite comparativement aux modes d'action à distance classiques, ce qui offre des possibilités jugées encore inimaginables il y a vingt ans. (© US Air Force)

préparation pour la prochaine action hostile ». Ces périodes de repos n'étant pas quantifiées (s'agit-il de jours, de semaines, de mois, d'années entre chaque action hostile ?), il devient donc possible de s'attaquer à un terroriste présumé à peu près n'importe quand.

Le premier élargissement est compréhensible et acceptable : les commanditaires qui se tiennent à distance des actions physiques n'en sont pas moins responsables. Le second élargissement est en revanche plus problématique, puisqu'il n'est désormais plus nécessaire de fonder l'attaque sur ce que le terroriste présumé est en train de faire (son comportement), mais sur ce qu'il est (son statut) – alors qu'il est difficile de prouver l'appartenance à une organisation terroriste qui n'émet pas de carte de membre ! En abandonnant le critère traditionnel de l'imminence, cette politique *détemporalise* la réponse.

## ÉTATS-UNIS

La politique américaine, qui n'était pas d'emblée officielle, s'est révélée largement à cause du débat médiatique qu'elle a suscité (4). L'autorisation d'éliminer des leaders d'Al-Qaïda et d'autres organisations terroristes alliées, par drones de la CIA, a été donnée par G. W. Bush dans un ordre secret, quelques jours seulement après le 11 septembre 2001. Frappant sur le territoire d'États souverains (Pakistan, Yémen, Somalie), les États-Unis ont rapidement suscité une question qui était moins présente dans le cas israélien : celle de la violation de la souveraineté. Les protestations régulières du Pakistan à ce sujet sont exemplaires, bien que tout à fait hypocrites, puisqu'il existe un accord secret entre les deux gouvernements et qu'Islamabad est tellement

convaincu de l'utilité de ces frappes contre les talibans du TTP qu'il a récemment développé son propre drone armé (le Burraq, entré en service en mars 2015).

La question cruciale, légalement, est plutôt celle de savoir si l'on agit, ou non, dans le cadre d'un conflit armé. Et les Américains le savent très bien puisqu'ils ont deux programmes : l'un, officiel, celui de l'US Air Force, qui a frappé dans des conflits armés reconnus (Irak, Afghanistan, Libye) et qui, pour cette raison, pose peu de problèmes éthiques et juridiques ; l'autre, officieux, celui de la CIA, qui frappe au Pakistan, au Yémen et en Somalie, et qui concentre l'essentiel des critiques. L'encadrement normatif américain est moins transparent que l'israélien, mais un aperçu en est donné dans la *Department of Justice White Paper* du 8 novembre 2011, révélé par la presse, et qui est un cas particulier puisqu'il énumère les conditions auxquelles l'élimination ciblée d'un citoyen américain,

“ Comme Israël, les États-Unis redéfinissent l'imminence [...]. Il n'est plus nécessaire d'avoir une idée même vague du moment, du lieu ou même de la nature exacte de cette attaque : on présume que tout membre supposé d'Al-Qaïda planifie « continuellement » des attaques. ”

cadre opérationnel d'Al-Qaïda ou d'une «force associée», est considérée comme légale et légitime. Il est arrivé au moins quatre fois que les États-Unis tuent des terroristes présumés ayant la nationalité américaine. Pour le premier, Anouar al-Aoulaki, le président avait demandé à son ministère de la Justice un avis juridique sur ce cas de figure.

Le gouvernement américain considère que cela constitue « un acte légal de légitime défense » à trois conditions :

1) un officiel de haut-niveau et bien informé doit avoir déterminé que l'individu visé constitue une menace imminente d'attaque violente contre les États-Unis ;

2) il est impossible de le capturer, et les États-Unis continuent de tenter de le faire si la capture est faisable ;

3) l'opération est conduite de façon conforme aux principes du droit de la guerre (nécessité, distinction, proportionnalité et précaution).

Comme Israël, les États-Unis redéfinissent l'imminence : quelqu'un qui a déjà attaqué, dont on peut supposer qu'il a l'intention d'attaquer à nouveau, et qui a la capacité de le faire, est considéré comme une menace imminente. Il n'est plus nécessaire d'avoir une idée même vague du moment, du lieu ou même de la nature exacte de cette attaque : on présume que tout membre supposé d'Al-Qaïda planifie «continuellement» des attaques. Cette détemporalisation signifie aussi que l'élimination peut avoir lieu longtemps après l'autorisation de procéder : Al-Aoulaki a par exemple été tué dix-huit mois plus tard.

Le troisième critère signifie que les États-Unis considèrent que le DIH s'applique, et pour cause : ils estiment intervenir dans un Conflit Armé Non International (CANI) contre Al-Qaïda. Cette qualification est également discutable puisqu'en principe un CANI a lieu entre un gouvernement et un acteur non étatique sur un territoire donné. Pour répondre à la menace d'un terrorisme lui-même déterritorialisé, Washington déterritorialise le CANI et l'étend à la planète entière.

Un autre problème de la politique américaine est la pratique des *signature strikes*, c'est-à-dire des frappes visant non pas un individu préalablement identifié (*personality strikes*), mais n'importe quel groupe de militants présumés, sur la base d'un comportement *a priori* douteux. C'est la multiplication de ces *signature strikes*, majoritaires en Afghanistan et au Pakistan dans les années 2000, qui a conduit à de nombreux abus et qui est largement responsable de la controverse sur le moyen utilisé, c'est-à-dire le drone armé. Le gouvernement américain a depuis pris conscience du caractère contre-productif de cette industrialisation de l'élimination ciblée : il frappe de moins en

“ Un autre problème de la politique américaine est la pratique des *signature strikes*, c'est-à-dire des frappes visant non pas un individu préalablement identifié (*personality strikes*), mais n'importe quel groupe de militants présumés, sur la base d'un comportement *a priori* douteux. ”

moins (122 frappes au Pakistan en 2010, 72 en 2011, 48 en 2012, 26 en 2013, 22 en 2014, 10 en 2015 et, pour l'instant, 2 en 2016) et la proportion de *signature strikes* est drastiquement réduite (5).

#### ET LA FRANCE ?

Les Reaper français, basés à Niamey, ne sont pas armés pour l'instant, mais la question se pose et il est probable que, dans les prochaines années, la France décide d'armer ses drones (6). Le cas échéant, elle en fera un usage plus discret et parcimonieux que les Américains, pour la simple raison qu'elle en aura très peu (3 actuellement, 12 à terme, contre 346 pour l'US Air Force). Dans un contexte de conflit armé, la France pourra s'inspirer de l'expérience britannique, plus proche en échelle comme en doctrine : leurs Reaper sont armés depuis 2008, et ont notamment servi à éliminer deux citoyens britanniques près de Raqqa, en Syrie, en août 2015.



Tireur de précision utilisant un Barrett M-82, en 12,7 mm. Ce type d'armement a été conçu pour la frappe ciblée, nonobstant le contexte de son utilisation – dans le cadre d'un conflit ou non. (© DoD)

La question se posera toutefois de savoir quoi faire lorsqu'une cible sera identifiée en dehors d'un théâtre de conflit armé. La France devrait alors adopter une approche restrictive, limitée aux *personality strikes* contre des cibles de haute valeur – la liste très restreinte des dirigeants des organisations terroristes que nous combattons – représentant une menace imminente et démontrable pour la sécurité nationale, lorsque l'État sur le territoire duquel elles se trouvent n'a pas la volonté ou la capacité de supprimer la menace.

En fonction de la sensibilité diplomatique du terrain, la réfutabilité de la frappe pourrait être importante, ce qui implique un partage des tâches entre l'armée et la DGSE, et un défi en matière de communication : trouver l'équilibre entre diffuser un minimum pour accroître la transparence et le sentiment de légitimité, sans pour autant nuire aux intérêts nationaux. Révéler suffisamment pour rassurer, mais pas suffisamment pour handicaper les opérations. ■

\* L'auteur s'exprime en son nom propre.

#### Notes

(1) Sur l'efficacité, voir notamment Daniel Byman, « Do Targeted Killings Work? », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 2, mars-avril 2006, p. 95-111.

(2) Cour suprême israélienne, affaire *Public Committee Against Torture in Israel v. Government of Israel*, jugement du 11 décembre 2005, § 2.

(3) Voir par exemple Steven R. David, « Israel's Policy of Targeted Killing », *Ethics & International Affairs*, vol. 17, n° 1, 2003, p. 111-126.

(4) Sur le cas américain, voir notamment Stéphane Taillat, « Drones-tueurs et éliminations ciblées : les États-Unis contre Al-Qaïda et ses affiliés », *Focus Stratégique* de l'IFRI, n° 47, octobre 2013 et, parmi les derniers ouvrages en anglais, Kenneth R. Himes, *Drones and the Ethics of Targeted Killing*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2015.

(5) <http://securitydata.newamerica.net/drones/pakistan-analysis.html> (au 29 février 2016).

(6) Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Quand la France armera ses drones », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale* « L'armée de l'air : se transformer pour préparer l'avenir », juin 2015, p. 101-106.