



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 août 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-quatrième session

15 juin-3 juillet 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Utilisation de drones armés pour des assassinats ciblés

### Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires\* \*\*

#### Résumé

Le présent rapport de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Agnès Callamard, est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 35/15 du Conseil. Dans ce document, la Rapporteuse spéciale examine la question des assassinats ciblés commis au moyen de drones armés, compte tenu de la généralisation de l'utilisation des drones et de l'extension de leurs capacités observées ces cinq dernières années, et formule des recommandations visant à encadrer l'usage de ces engins et à mieux établir les responsabilités en la matière.

\* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.

\*\* L'annexe au présent rapport est distribuée telle qu'elle a été reçue, dans la langue de l'original seulement.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Généralisation de l'utilisation des drones armés .....	4
III. Assassinats ciblés au moyen de drones et droit international .....	11
IV. Contrôle et surveillance à l'échelle internationale .....	18
V. Conclusion .....	22
VI. Recommandations .....	23

## I. Introduction

1. Aujourd'hui, il est possible à des acteurs étatiques ou non étatiques de déployer des drones armés pour frapper au cœur même d'un pays, en prenant pour cibles des individus et des infrastructures publiques. Si certains « incidents », à l'exemple de l'agression contre le général de division iranien Qasem Soleimani en janvier 2020 (voir annexe) ou de l'attaque d'installations pétrolières saoudiennes<sup>1</sup>, suscitent de vives réactions politiques, la grande majorité des assassinats ciblés commis au moyen de drones<sup>2</sup> ne sont guère soumis au contrôle public, que ce soit au niveau national ou au niveau international. Or, par les technologies qu'ils embarquent et les attaques qu'ils rendent possibles, les drones remettent en cause les normes juridiques internationales, l'interdiction des exécutions arbitraires, les restrictions légales à l'emploi autorisé de la force et les institutions mêmes qui ont été établies pour préserver la paix et la sécurité.

2. Cela ne veut pas dire que les drones armés sont les principaux ou même les seuls facteurs du fléchissement du respect du droit international applicable. Les attaques délibérées contre des civils et des biens de caractère civil tels que des écoles, des hôpitaux et des ambulances, en Afghanistan, en Libye, en République arabe syrienne et au Yémen, ainsi que dans le Territoire palestinien occupé, pour ne citer que quelques lieux, apportent la preuve tragique du peu de cas qui est fait des principes humanitaires les plus essentiels<sup>3</sup>. Les délibérations d'organes et de commissions d'enquête, de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité ont toutefois abouti à quelque condamnation de ces manquements au droit international humanitaire et des violations massives qui en ont résulté, alors qu'en comparaison, les conséquences des assassinats ciblés commis au moyen de drones, qui représentent pourtant un grand nombre de victimes civiles, ont été plutôt négligées par les États et les institutions.

3. On pourra raisonnablement considérer comme malavisé de se focaliser sur les drones, alors que nombre d'assassinats ciblés sont commis selon des moyens conventionnels – par exemple, par des forces d'opérations spéciales. Bien évidemment, ces moyens conventionnels soulèvent eux aussi de sérieuses préoccupations. C'est pourquoi le présent rapport rend compte de constatations qui valent pour toutes les formes d'assassinats ciblés, indépendamment de la manière dont ils sont commis. Néanmoins, il est essentiel de comprendre les particularités technologiques des drones armés pour rester au fait des innovations, actuelles ou attendues, qui ont une incidence sur le droit à la vie.

4. Par le passé, deux Rapporteurs spéciaux se sont intéressés à la question de l'emploi de drones pour commettre des assassinats ciblés et ont défini les obligations applicables dans le cadre de trois régimes juridiques. Ils ont constaté avec regret que les États ne savaient pas bien quelles étaient leurs obligations, ne répondaient pas de leurs actes et faisaient des interprétations trop larges et trop souples des règles<sup>4</sup>. En 2013, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires alors en fonctions a affirmé que, si l'on n'y apportait pas de limite, l'utilisation massive de drones par les États

<sup>1</sup> Le 14 septembre 2019, des drones volant aux côtés de missiles de croisière ont frappé des installations de traitement du pétrole situées à Abqaiq et à Khoureiis, dans l'est de l'Arabie saoudite, qui fournissaient 6 % du pétrole mondial. Le mouvement houthiste au Yémen a revendiqué cette attaque, mais certains États en ont fait porter la responsabilité à la République islamique d'Iran. Les drones utilisés étaient peut-être des UAV-X. Le groupe d'experts de l'ONU qui les a inspectés a établi qu'ils étaient équipés de moteurs allemands et chinois.

<sup>2</sup> Un assassinat ciblé est l'utilisation intentionnelle, préméditée et délibérée d'une force létale par un État ou un groupe armé non étatique, en temps de paix et dans des conflits armés internationaux et non internationaux, par la voie de drones, de tirs isolés, de tirs à bout portant, de missiles, de véhicules piégés, de poison, etc. Si, dans la plupart des cas, les assassinats ciblés constituent des violations du droit à la vie, dans des circonstances exceptionnelles, ils peuvent être licites (A/HRC/14/24/Add.6, par. 7 à 10).

<sup>3</sup> Lorsque la grande majorité des victimes de guerre sont des civils, il est manifeste que les principes de distinction, de proportionnalité, de nécessité et de précaution sont largement méprisés. Voir S/2019/373. Selon des estimations, 85 % des victimes de guerre sont des civils.

<sup>4</sup> A/HRC/26/36 et A/68/382 et Corr.1.

qui s'en étaient dotés les premiers pourrait saper durablement les fondements de la sécurité internationale, et créer un précédent qui nuirait à la protection du droit à la vie, à long terme et à l'échelle de la planète<sup>5</sup>.

5. Sept ans plus tard, le monde est entré dans la « deuxième ère des drones »<sup>6</sup>, une ère où des acteurs étatiques et non étatiques nombreux et divers déploient des technologies toujours plus avancées<sup>7</sup>, élevant ainsi la question de l'utilisation des drones au premier rang des préoccupations de sécurité internationale<sup>8</sup>. En janvier 2020, pour la première fois, un État s'est attaqué par drone armé à un haut fonctionnaire d'un autre État sur le territoire d'un État tiers – cet événement marque un tournant et une escalade.

6. Face à cette évolution de la situation, le présent rapport vise à mettre à jour les constatations faites par le passé<sup>9</sup>. Il sert une réflexion sur les raisons de la prolifération des drones et les implications juridiques des promesses qu'ils recèlent, remet en cause les dispositions juridiques sur lesquelles l'utilisation des drones se fonde et qui légitiment celle-ci, et rend compte de l'existence (ou de l'inexistence) de mécanismes et d'institutions pour encadrer l'utilisation des drones et réagir aux assassinats ciblés. Il montre que les drones sont le point de convergence de questions décisives touchant à la protection du droit à la vie dans les conflits, les guerres asymétriques, les opérations de lutte contre le terrorisme et les situations dites de paix. Avec leur lot d'homicides illicites et d'exécutions arbitraires, les drones mettent aussi en évidence les graves défaillances des institutions nationales et internationales chargées de protéger les droits de l'homme, la démocratie, la paix et la sécurité.

## II. Généralisation de l'utilisation des drones armés

### A. Situation par acteur, par lieu et par pays

7. En 2020, au moins 102 pays disposent d'un parc de drones militaires actifs et environ 40 pays possèdent ou sont en passe d'acquérir des drones armés. Trente-cinq pays détiendraient des drones qui relèvent de la catégorie regroupant les plus grands et les plus meurtriers de ces engins<sup>10</sup>. Depuis 2015, l'Arabie saoudite, l'Égypte, les Émirats arabes unis, les États-Unis d'Amérique, l'Iraq, l'Iran (République islamique d'), Israël, le Nigéria, le Pakistan, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Turquie<sup>11</sup> auraient utilisé des drones, y compris à des fins d'emploi de la force, notamment d'assassinats ciblés.

8. Depuis 2015, des pays utilisent des drones armés contre des cibles nationales présentes sur leur territoire, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du cadre de conflits armés non internationaux. La Turquie aurait fait usage de drones sur son territoire contre le Parti

<sup>5</sup> A/68/382 et Corr.1, par. 16.

<sup>6</sup> <https://theintercept.com/2019/05/14/turkey-second-drone-age/?comments=1>.

<sup>7</sup> [www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones/](http://www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones/).

<sup>8</sup> [www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC\\_a\\_00257#fn31](http://www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC_a_00257#fn31). Les drones militaires sont classés en trois catégories, en fonction de leur taille et de leurs capacités. La catégorie I regroupe les drones de dimensions réduites, la catégorie II les drones de dimensions moyennes et d'un poids compris entre 150 kg et 600 kg, et la catégorie III les drones les plus grands et les plus meurtriers.

<sup>9</sup> La Rapporteuse spéciale tient à remercier Bach Avezdjanov, Carolyn Horn, James Rogers et Sarah Katharina Stein pour leurs précieuses contributions.

<sup>10</sup> [www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones/](http://www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones/).

<sup>11</sup> Officiellement, la France a procédé à sa première frappe par drone en décembre 2019, pour des raisons d'appui cinétique à caractère tactique ([www.france24.com/en/20191224-france-says-it-carried-out-first-armed-drone-strike-in-mali](http://www.france24.com/en/20191224-france-says-it-carried-out-first-armed-drone-strike-in-mali)). La Fédération de Russie aurait mené des frappes en République arabe syrienne, tout en réalisant des essais de l'Orion en situation de combat (<https://nationalinterest.org/blog/buzz/russia%E2%80%99s-predator-drone-flew-strikes-syria-93366>).

des travailleurs du Kurdistan<sup>12</sup> et, en 2016, le Nigéria a confirmé avoir mené une attaque contre une base de soutien logistique de Boko Haram<sup>13</sup>. En 2015, le Pakistan se serait servi de drones armés pour la toute première fois, au cours d'une opération destinée à éliminer trois « terroristes notoires »<sup>14</sup>. De même, l'Iraq a acheté des drones pour mener des frappes contre l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), dans la province d'Anbar, en 2016<sup>15</sup>.

9. Au moins 20 acteurs armés non étatiques se seraient procurés des systèmes de drones armés et non armés<sup>16</sup>. Parmi eux figurent l'Armée nationale libyenne, Harakat Tahrir al-Sham, le Jihad islamique palestinien, des déserteurs de l'armée vénézuélienne, le Parti des travailleurs du Kurdistan, le groupe Maute, le cartel du Jalisco nouvelle génération, les houthistes et l'EIIL<sup>17</sup>. Des groupes armés ont utilisé des systèmes et des drones standards, disponibles dans le commerce, pour mettre au point leurs propres drones<sup>18</sup>. Des acteurs non étatiques ont également déployé des drones par dizaines. Par exemple, en 2017, à Mossoul (Iraq), pas moins de 82 drones de toutes formes et de toutes tailles ont frappé les forces iraqiennes, kurdes, américaines et françaises en l'espace de 24 heures<sup>19</sup>. Les forces armées d'Haftar se sont servi de drones pour effectuer plus de 600 frappes contre des membres de l'opposition<sup>20</sup> ; ces frappes auraient coûté la vie à un grand nombre de civils, dont des migrants se trouvant dans un centre de détention, en août 2019<sup>21</sup>.

10. L'exportation des technologies associées aux drones commerciaux a favorisé la multiplication des drones et fait baisser leur coût. Il faut s'attendre à ce que de plus en plus de pays développent ou acquièrent des drones armés et que, d'ici une dizaine d'années, plus de 40 % des drones soient armés et quelque 90 % de ces drones armés relèvent de la catégorie III<sup>22</sup>.

## B. Extension des capacités, des fonctions et des formes

11. La « deuxième ère des drones » se caractérise également par une transformation progressive de la technologie elle-même. Actuellement, les drones restent détectables et sujets aux problèmes techniques. Dans un conflit, ils sont généralement utilisés pour des opérations de faible coût et sans grand risque, dans le but de réduire autant que possible les effectifs sur le terrain<sup>23</sup>. Cependant, les drones deviennent plus furtifs, plus rapides, plus petits, plus meurtriers et plus maniables pour les équipes chargées de les piloter à des milliers de kilomètres de distance ; ils deviennent donc aussi plus aptes à la commission d'assassinats ciblés, aussi bien de près que de loin.

12. Par exemple, les drones militaires relevant de la catégorie III peuvent voler pendant plus de vingt heures, parcourir plus de 1 000 km à une vitesse supérieure à 300 km/h, transporter de lourdes charges et embarquer une suite sophistiquée de matériels et de

<sup>12</sup> [www.theguardian.com/news/2019/nov/18/killer-drones-how-many-uav-predator-reaper](http://www.theguardian.com/news/2019/nov/18/killer-drones-how-many-uav-predator-reaper). Voir aussi la vidéo du Gouvernement turc sur une frappe réalisée en 2018 :

[www.youtube.com/watch?v=gQRNI6NDmAQ](https://www.youtube.com/watch?v=gQRNI6NDmAQ).

<sup>13</sup> <https://twitter.com/NigAirForce/status/958004984343343106>. Voir aussi les vidéos du Gouvernement nigérian sur les frappes :

[www.youtube.com/channel/UC2Jf80aJw\\_wGhA5AzP\\_9iLg/search?query=drone](https://www.youtube.com/channel/UC2Jf80aJw_wGhA5AzP_9iLg/search?query=drone).

<sup>14</sup> [www.defensenews.com/air/2015/09/08/pakistan-surprises-many-with-first-use-of-armed-drone/](http://www.defensenews.com/air/2015/09/08/pakistan-surprises-many-with-first-use-of-armed-drone/).

<sup>15</sup> [www.popularmechanics.com/military/a21197/the-iraqi-army-is-flying-chinese-made-killer-drones/](http://www.popularmechanics.com/military/a21197/the-iraqi-army-is-flying-chinese-made-killer-drones/).

<sup>16</sup> [www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities](http://www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities) ; [https://ploughshares.ca/pl\\_publications/the-use-of-drones-by-nonstate-actors/](https://ploughshares.ca/pl_publications/the-use-of-drones-by-nonstate-actors/) ; <http://saharareporters.com/2018/11/30/%E2%80%98boko-haram-using-drones-mercenaries-against-nigerian-troops%E2%80%99>.

<sup>17</sup> [www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities](http://www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities).

<sup>18</sup> [www.conflictarm.com/dispatches/evolution-of-uavs-employed-by-houthi-forces-in-yemen/](http://www.conflictarm.com/dispatches/evolution-of-uavs-employed-by-houthi-forces-in-yemen/).

<sup>19</sup> [thebulletin.org/2019/10/the-dark-side-of-our-drone-future/](http://thebulletin.org/2019/10/the-dark-side-of-our-drone-future/).

<sup>20</sup> [www.iiss.org/blogs/analysis/2019/11/mide-uavs-in-libyas-civil-war](http://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/11/mide-uavs-in-libyas-civil-war) ; S/2019/914.

<sup>21</sup> <https://news.un.org/en/story/2020/01/1056052>.

<sup>22</sup> [www.sdu.dk/cws/-/media/cws/files/cws\\_military\\_drones\\_in\\_europe\\_report.pdf](http://www.sdu.dk/cws/-/media/cws/files/cws_military_drones_in_europe_report.pdf), p. 52.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 48.

logiciels qui leur permettent de recueillir d'énormes quantités de données, y compris celles de communications privées effectuées par téléphone portable ou par ordinateur<sup>24</sup>. Des drones plus petits et d'un rayon d'action de 100 km peuvent se déplacer à une vitesse de 150 à 225 km/h et transporter une ogive de 30 kg contenant une charge explosive à fragmentation aérienne. Alors que certains drones sont pilotés depuis le lieu même du conflit<sup>25</sup>, d'autres sont dirigés en fonction des données en temps quasi réel obtenues par connexion satellitaire. Une équipe installée à proximité de la zone de conflit guide le drone pendant les phases de décollage et d'atterrissage, tandis que des opérateurs de capteurs se trouvant à des milliers de kilomètres de là contrôlent le drone en vol et ordonnent les frappes<sup>26</sup>.

### C. Logique problématique de la prolifération des drones

13. La prolifération des drones s'explique par leur attrait technologique, du fait des caractéristiques suivantes :

a) **Efficience.** Les drones ont un coût de production relativement faible, sont faciles à utiliser et permettent une économie d'efforts. Autrement dit, un assassinat ciblé sera moins onéreux que d'autres options qui supposent notamment de localiser la cible et de la détenir ou de l'arrêter ;

b) **Adaptabilité.** Les drones sont des engins véritablement tous terrains, qui peuvent être utilisés dans les environnements les plus divers et pour les finalités les plus variées<sup>27</sup> par différents acteurs ; en outre, ils se prêtent aux innovations technologiques ;

c) **Possibilité de nier.** Les drones pouvant être exploités à longue distance et dans la clandestinité, il est à la fois facile d'en nier l'utilisation et plus difficile de savoir par qui ils sont utilisés. De surcroît, les drones se ressemblent souvent, par leur forme, leur rayon d'action et leur capacité létale. Il se peut que des drones de la même marque et du même modèle soient déployés par des États et des acteurs non étatiques dans une même zone géographique ;

d) **Efficacité.** Les drones offrent un avantage asymétrique sans précédent à leurs utilisateurs, en promettant que leur action ne portera que sur la seule cible visée sans causer d'autre dommage et que qui en fait usage encourra un risque faible, voire nul, de subir un dommage direct<sup>28</sup> ;

e) **Acceptabilité.** Les drones sont perçus comme étant largement détachés de la réalité du sang, indolores et inodores<sup>29</sup> et se posent ainsi en garants d'une guerre (plus) vertueuse. Ils offrent la capacité technique de menacer et, si nécessaire, de se livrer à distance à des actes de violence, tout en répondant à l'impératif éthique de ce faire quasiment sans pertes en hommes<sup>30</sup> ;

f) **Atout politique.** Comme plusieurs attaques de drones l'ont montré, la capacité d'éliminer des cibles de premier plan sans faire de victimes est un atout politique pour le gouvernement à la tête du pays concerné, même s'il ne s'ensuit pas forcément une victoire militaire à plus long terme.

<sup>24</sup> C'est notamment le cas du Reaper, du Global Hawk (non armé), du Heron et du Wing Loon II (armé).

<sup>25</sup> <http://drones.cnas.org/reports/a-perspective-on-france/>.

<sup>26</sup> Arthur Holland Michel et James Rogers, « Drone warfare : distant targets and remote killings », dans *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*, Scott Romaniuk, Manish Thapa et Peter Marton (dir. publ.) (Palgrave Macmillan, 2020).

<sup>27</sup> Un drone peut notamment effectuer des vols stationnaires et servir à des missions de « couverture persistante » ; auquel cas il est maintenu sur zone pendant quatorze heures environ et réalise des frappes si cela est jugé nécessaire.

<sup>28</sup> Arthur Holland Michel et James Rogers, « Drone warfare: distant targets and remote killings ».

<sup>29</sup> [www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC\\_a\\_00257#fn28](http://www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC_a_00257#fn28).

<sup>30</sup> James Der Derian, *Virtuous War : Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment-Network*, 2<sup>e</sup> éd. (Routledge, 2009), p. 241 à 244.

14. Il reste que ces caractéristiques, aussi bien individuellement que collectivement, soulèvent des questions troublantes du point de vue de la morale et des droits de l'homme et, fait tout aussi important, sont à l'origine de mythes dangereux.

#### D. Le mythe de la frappe chirurgicale

15. De l'avis de membres des forces armées et selon d'autres voix, les drones permettent les frappes les plus chirurgicales, leurs capacités de couverture persistante offrent des avantages militaires indéniables, leur grande résistance rend possible une évaluation détaillée de la situation et leur grande précision entraîne une réduction sensible du nombre de victimes collatérales. Mais ces assertions ne se vérifient pas toutes dans les faits. Le nombre de morts et de blessés imputable à des attaques de drones est bien plus élevé qu'il n'a été admis<sup>31</sup>.

16. Les activités de collecte de renseignements et la coordination complexe entre des unités, des organismes et des pays, la diffusion d'instructions à partir de supports visuels ainsi que d'autres facteurs augmentent le risque d'une utilisation imprécise, voire totalement impropre, des technologies associées aux drones. Dans la pratique, le risque d'une erreur humaine et, par voie de conséquence, le risque de donner des instructions imparfaites à un drone, est bien plus élevé que cela n'est ordinairement admis<sup>32</sup>.

17. Dans ce que l'on appelle les « frappes de personnalité » (*personality strikes*)<sup>33</sup> ou les « frappes de signature » (*signature strikes*)<sup>34</sup>, un problème de taille se pose au moment d'identifier les cibles. Alors que les « frappes de personnalité » peuvent être décidées sur la base de renseignements recueillis par différents organismes d'État sur des individus donnés, les « frappes de signature », extrêmement problématiques, sont décidées sur la base de caractéristiques définitives associées aux terroristes (par exemple, la fabrication de bombes ou le transport d'armes) et de métadonnées, notamment relatives au genre et à l'âge<sup>35</sup>. Ces deux types de frappes font intervenir des réseaux souvent complexes d'informateurs et d'analystes et s'appuient sur des données généralement confuses et conjecturales. Les erreurs sont donc inévitables.

18. De surcroît, on constate que même lorsqu'il atteint (finalement) la cible voulue avec précision et « avec succès », un drone cause souvent la mort de bien d'autres personnes, souvent du fait de frappes multiples. Ces homicides pourraient bien constituer des violations du droit international humanitaire et/ou du droit international des droits de l'homme<sup>36</sup>. Enfin, les pertes civiles et les opérations menées au moyen de drones suscitent l'hostilité des populations locales : elles rendent celles-ci encore moins disposées à fournir des renseignements et font naître des griefs qui pourront envenimer le conflit<sup>37</sup>.

19. En ce qui concerne les pertes civiles causées par des attaques de drones, on peut mentionner les exemples suivants :

a) L'analyse des données classifiées sur les frappes réalisées au moyen de drones par les États-Unis en Afghanistan en 2010-2011 montre que la probabilité de tuer

<sup>31</sup> Le recensement des pertes civiles ou des victimes collatérales peut porter à croire que les personnes prises pour cibles ont été légitimement privées de la vie. Comme cela est montré ci-après, il n'en est rien. Cependant, il est question ici de personnes tuées dans des attaques de drones alors qu'elles n'étaient pas des cibles.

<sup>32</sup> Entretiens avec Lawrence Lewis et James Rogers, mars 2020.

<sup>33</sup> Il a été dit que des fantassins de première classe sans aucune fonction de commandement étaient également pris pour cibles. Entretien avec Camilla Molyneux et Aditi Gupta, mars 2020.

<sup>34</sup> Kevin Jon Heller, « 'One hell of a killing machine': signature strikes and international law », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, n° 1 (mars 2013), p. 89 à 119. L'auteur constate que les États-Unis ont procédé à un grand nombre de « frappes de signature » en violation du droit international humanitaire.

<sup>35</sup> <https://wilpf.org.uk/wp-content/uploads/2014/12/sex-and-drone-strikes.pdf>.

<sup>36</sup> <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>.

<sup>37</sup> Entretiens avec Camilla Molyneux et Aditi Gupta, avril 2020.

des civils est dix fois plus élevée dans le cadre d'attaques de drones que dans le cadre de frappes aériennes conventionnelles<sup>38</sup> ;

b) Les études menées sur les frappes de drones au Yémen entre 2009 et 2014 montrent que plus de 80 % des décès de civils sont imputables aux drones<sup>39</sup>. Les données mettent aussi en évidence le coût humain de renseignements erronés. Par exemple, au Yémen, 17 hommes ont été plusieurs fois pris pour cibles ; les frappes dont ils ont fait l'objet ont causé la mort de 273 autres personnes et ont été à l'origine de près de la moitié des pertes civiles confirmées et de la totalité des décès d'enfants enregistrés<sup>40</sup> ;

c) Au Pakistan, en 2015, des frappes qui visaient 24 hommes ont manqué leurs cibles, mais ont tué 874 autres personnes, dont 142 enfants, ce qui représentait 35 % des pertes civiles confirmées liées à des attaques de drones dans ce pays<sup>41</sup> ;

d) Depuis 2017, le nombre de pertes civiles augmente au centre du Yémen, au sud de la Somalie et en République arabe syrienne<sup>42</sup>, notamment à Mossoul (où 200 civils seraient morts), à Alep (une mosquée)<sup>43</sup> et à Raqqa (une école). Selon certaines informations, des frappes ont mal tourné en Afghanistan<sup>44</sup> et ont contribué à la hausse du nombre de pertes humaines en Somalie<sup>45</sup>.

20. Les dommages civils résultant d'attaques de drones armés ne s'évaluent pas seulement en nombre de morts, mais aussi en nombre de blessés, lequel est bien plus élevé<sup>46</sup>. Les conséquences causées par les drones armés et les drones non destinés au combat n'ont pas encore fait l'objet d'études systématiques, mais les faits montrent que les populations qui vivent constamment sous la surveillance et dans le bruit des drones évoluent dans un contexte de menace généralisée et de terreur quotidienne<sup>47</sup>. La tension causée par l'anticipation permanente d'une attaque de drone<sup>48</sup> provoque des dommages psychologiques importants tels que des troubles post-traumatiques<sup>49</sup>, paralyse les activités quotidiennes<sup>50</sup> et fait peser, en particulier sur les femmes, des charges socioéconomiques qui sont bien peu prises en considération<sup>51</sup>.

21. Dans les conflits armés, le nombre de victimes civiles a été réduit grâce à une coordination plus efficace, une analyse plus fine des données, une meilleure formation des opérateurs de drones et une évaluation systématique des frappes<sup>52</sup>. Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie et du dispositif de protection des civils qu'elle a

<sup>38</sup> Entretien avec Lawrence Lewis, mars 2020. Lawrence Lewis a fait observer que les États-Unis avaient pris des mesures pour écarter les facteurs de risque pendant la formation et pendant l'utilisation. Il a posé la question suivante : « Avec quels types de problèmes serons-nous aux prises et pendant combien de temps les militaires qui acquièrent actuellement les compétences nécessaires à l'utilisation de ces aéronefs sans pilote auront-ils à y faire face ? »

<sup>39</sup> [www.cna.org/cna\\_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf](http://www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf), p. 32.

<sup>40</sup> [https://retrieve.org/wp-content/uploads/2014\\_11\\_24\\_PUB-You-Never-Die-Twice-Multiple-Kills-in-the-US-Drone-Program-1.pdf](https://retrieve.org/wp-content/uploads/2014_11_24_PUB-You-Never-Die-Twice-Multiple-Kills-in-the-US-Drone-Program-1.pdf).

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> <https://airwars.org/news-and-investigations/shadow-american-war-syria/>.

<sup>43</sup> <https://airwars.org/news-and-investigations/unilateral-strike/>.

<sup>44</sup> [www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/afghanistan-shocking-disregard-for-civilians-as-us-drone-strike-adds-to-death-toll/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/afghanistan-shocking-disregard-for-civilians-as-us-drone-strike-adds-to-death-toll/).

<sup>45</sup> [www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/us-military-shows-appalling-disregard-for-civilians-killed-in-somalia-air-strike/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/us-military-shows-appalling-disregard-for-civilians-killed-in-somalia-air-strike/).

<sup>46</sup> <http://www.christopherjferguson.com/Drones.pdf>.

<sup>47</sup> Ioannis Kalpouzos, « Armed drone », dans *International Law's Objects*, Jessie Hohmann et Daniel Joyce (dir. publ.) (Oxford University Press, 2018).

<sup>48</sup> [www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/07/Stanford-NYU-Living-Under-Drones.pdf](http://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/07/Stanford-NYU-Living-Under-Drones.pdf) ; [www.christopherjferguson.com/Drones.pdf](http://www.christopherjferguson.com/Drones.pdf).

<sup>49</sup> [www.christopherjferguson.com/Drones.pdf](http://www.christopherjferguson.com/Drones.pdf).

<sup>50</sup> [www.files.ethz.ch/isn/196761/Drone%20Chic%20Briefing%20April%202016.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/196761/Drone%20Chic%20Briefing%20April%202016.pdf) ; [www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373](http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373).

<sup>51</sup> Caroline Kennedy-Pipe, Gordon Clubb et Simon Mabon (dir. publ.), *Terrorism and Political Violence* (Sage Publications, 2016).

<sup>52</sup> <https://aoav.org.uk/2020/protecting-medical-care-in-conflict-a-solvable-problem/>.



adoptés en 2018, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a établi des équipes de coordination entre civils et militaires qui sont chargées d'enregistrer les allégations et d'y donner suite en menant des enquêtes. Les mesures visant à réduire les pertes civiles tiennent compte de la protection des civils tout au long de la planification et de l'emploi de la force militaire. Une analyse systématique des événements qui ont causé la mort de civils contribue également à empêcher de nouvelles défaillances dans la conduite des opérations<sup>53</sup>. La Rapporteuse spéciale encourage vivement de telles mesures, qui devraient prévoir que les violations possibles du droit international fassent l'objet d'enquêtes rigoureuses<sup>54</sup>.

## E. Absence de transparence et de responsabilisation

22. Les faits continuent de confirmer les constatations du précédent Rapporteur spécial<sup>55</sup>, puisqu'ils montrent que les opérations faisant intervenir des drones se caractérisent aussi par le non-respect de l'obligation internationale d'enquêter<sup>56</sup> sur les violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme et, s'il y a lieu, d'en punir les auteurs. Il n'en est guère fait mention auprès du grand public<sup>57</sup>, car les assassinats ciblés commis au moyen de drones sont placés sous le sceau du secret, secret qui s'étend aux enquêtes sur les décès de civils.

23. En l'absence d'évaluations *ex post* sur le terrain, les autorités s'appuient sur les images vidéo transmises par les drones avant et après l'attaque pour repérer les victimes civiles ; il est donc possible qu'un grand nombre de celles-ci ne soient pas comptabilisées, notamment celles qui ont été identifiées à tort comme étant des « ennemis ». Des études ont montré qu'en Iraq et en République arabe syrienne, les estimations initiales réalisées par les forces armées avaient omis 57 % des pertes humaines<sup>58</sup>. Alors que les civils devraient jouer un rôle central dans les mécanismes de signalement des violations et d'établissement des responsabilités, il semble, malheureusement, qu'il n'existe aucun mécanisme de signalement pour les familles victimes d'attaques de drones. Pourtant, la société civile et les médias se sont révélés être d'une aide précieuse, y compris pour les autorités militaires, en permettant un comptage précis des victimes civiles, lui aussi essentiel à un bilan plus complet des conséquences des opérations<sup>59</sup>. Mais, en dernière analyse, le manque de transparence et de responsabilisation en ce qui concerne l'étendue des opérations faisant intervenir des drones armés et les pertes civiles qui en découlent est le résultat des politiques adoptées par les États et des lacunes du droit<sup>60</sup>.

24. Les drones sont à la croisée de plusieurs régimes de contrôle, mais en leur qualité d'outils de renseignement, ils échappent en quelque sorte à tous. Leurs pilotes ou opérateurs n'encourant guère, voire pas du tout de risques, notamment en matière de responsabilité juridique, les obstacles traditionnels à la décision de recourir à la force se sont érodés, d'autant qu'une attaque de drone n'attire pas l'attention du public comme peut le faire un déploiement de troupes, ainsi que l'a admis en mai 2013 Barack Obama, alors Président des États-Unis<sup>61</sup>. D'une manière générale, il semble que, sur le plan interne, il existe de nombreuses failles permettant d'échapper à tout contrôle de l'utilisation faite des

<sup>53</sup> [www.cna.org/cna\\_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf](http://www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf).

<sup>54</sup> [www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Guidelines%20on%20Investigating%20Violations%20of%20IHL.pdf](http://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Guidelines%20on%20Investigating%20Violations%20of%20IHL.pdf).

<sup>55</sup> A/68/382 et Corr.1.

<sup>56</sup> La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a prié le Niger d'ouvrir sa propre enquête sur les frappes de drone effectuées sur son territoire par la France et les États-Unis.

<sup>57</sup> <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>.

<sup>58</sup> Entretien avec Lawrence Lewis, mars 2020.

<sup>59</sup> <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>.

<sup>60</sup> Voir, par exemple, [www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement).

<sup>61</sup> Michael C. Horowitz, Sarah E. Kreps et Matthew Fuhrmann, « Separating fact from fiction in the debate over drone proliferation », *International Security*, vol. 41, n° 2 (automne 2016) ; [www.usnews.com/news/articles/2013/05/23/obama-administration-saw-drone-strikes-as-cure-all-for-terrorism](http://www.usnews.com/news/articles/2013/05/23/obama-administration-saw-drone-strikes-as-cure-all-for-terrorism).

drones, surtout parce que cette question peut relever de la compétence de nombreux organismes et, en même temps, n'être de la responsabilité d'aucun d'eux<sup>62</sup>.

25. Peu de pays ont soumis l'usage des drones au contrôle du parlement. En règle générale, l'usage de drones à des fins meurtrières par un pays n'est pas subordonné à l'approbation préalable du parlement<sup>63</sup>, même si, suivant la doctrine de la première frappe, il peut déclencher un conflit armé international.

26. L'utilisation de drones par un État pour commettre des assassinats hors de ses frontières soulève des questions de morale, de juridiction et de responsabilité. S'agissant des premières, la Cour internationale de Justice<sup>64</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme<sup>65</sup>, entre autres instances, ont établi que les obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent s'appliquer, en principe, à la conduite d'un État à l'extérieur de son territoire<sup>66</sup>. Le Comité des droits de l'homme a établi qu'un État partie a l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie à tous les individus dont il a affecté ce droit par ses activités militaires ou autres de manière directe et raisonnablement prévisible<sup>67</sup>. Cela s'applique aux attaques de drones et à leurs cibles, qui devraient être considérées comme placées sous la juridiction de l'État utilisant le drone.

27. Cependant, la pratique judiciaire n'est pas encore en harmonie avec ces arguments normatifs. Jusqu'à présent, les tribunaux ont refusé de contrôler l'utilisation des drones à des fins d'assassinats extraterritoriaux ciblés, au motif que cette question est politique ou touche aux relations internationales et échappe donc à leur compétence<sup>68</sup>. Un refus général de reconnaître la justiciabilité de l'emploi de la force létale par un État hors de ses frontières ne saurait se concilier avec les principes reconnus par le droit international, les traités, les conventions et les protocoles, et est contraire au droit à la vie et au droit à un recours.

28. Des exceptions notables et récentes à cet état des choses laissent présager que les tribunaux vont peut-être réagir plus fermement à l'utilisation des drones pour des démonstrations de force. Par exemple, le Haut tribunal administratif de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a rendu un arrêt décisif sur l'engagement de la responsabilité juridique de l'Allemagne du fait des opérations menées au moyen de drones par les États-Unis depuis la base aérienne de Ramstein, située sur son territoire. À la date de rédaction du présent rapport, il n'est pas certain que cet arrêt fasse jurisprudence, mais ses conclusions sont cruciales :

a) L'Allemagne est compétente pour se prononcer sur les frappes effectuées par les États-Unis au moyen de drones, en raison de l'assistance qu'elle fournit et du rôle central qu'elle joue dans ces frappes. Autrement dit, l'Allemagne est tenue de protéger le droit à la vie des personnes prises pour cibles ;

b) La légitime défense préventive n'a aucun fondement en droit international ;

c) L'Allemagne devrait s'employer davantage à garantir le respect du droit international dans les opérations militaires menées par les États-Unis depuis son territoire (base aérienne de Ramstein) ;

<sup>62</sup> [www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe](http://www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe) ; Jameel Jaffer, *The Drone Memos : Targeted Killing, Secrecy, and the Law* (The New Press, 2015) ; entretien avec Aditi Gupta et Camilla Molyneux, mars 2020.

<sup>63</sup> Pour une analyse approfondie de la situation en Europe, voir [www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe](http://www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe).

<sup>64</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 109.

<sup>65</sup> *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 55721/07, arrêt de la Grande Chambre du 7 juillet 2011, par. 106 à 186 ; *Loizidou c. Turquie*, requête n° 15318/89, arrêt du 23 mars 1995 ; *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie*, requête n° 48787/99, arrêt du 8 juillet 2004, par. 392 ; *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, requête n° 27021/08, arrêt de la Grande Chambre du 7 juillet 2011.

<sup>66</sup> A/68/382 et Corr.1, par. 45.

<sup>67</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 63.

<sup>68</sup> Voir, par exemple, *Cour d'appel du Royaume-Uni, Noor Khan v. the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, arrêt du 20 janvier 2014.

d) Les assurances données par les États-Unis quant à la licéité des activités menées depuis la base aérienne de Ramstein ne sont pas suffisantes ;

e) La fourniture d'une assistance à des frappes américaines illicites est une question de droit, et non de politique, et ne peut donc pas trouver une justification uniquement dans la politique étrangère.

29. Pour un État, le pouvoir de décider de l'emploi de la force s'exerce en fonction de la plus haute responsabilité qui lui incombe, celle de protéger les vies humaines. Compte tenu de la gravité des actes en cause et de leurs conséquences, des mécanismes parlementaires et judiciaires efficaces, chargés de contrôler, d'analyser et/ou d'approuver l'emploi de la force létale par l'État, sur son territoire et à l'étranger, devraient être mis en place et dotés des moyens nécessaires pour rester en phase avec le progrès technologique et le développement des armements. Les facteurs déclenchants et la portée de ce contrôle doivent évoluer en conséquence, surtout lorsque la frontière entre les opérations de combat et les autres est mal définie.

### III. Assassinats ciblés au moyen de drones et droit international

30. Comme l'a dit un précédent Rapporteur spécial<sup>69</sup>, pour être licite, une attaque de drone doit satisfaire aux critères définis par tous les régimes juridiques internationaux applicables, à savoir le droit régissant l'emploi de la force entre États (*jus ad bellum*), le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

31. Le *jus ad bellum* ne suffit pas, à lui seul, à encadrer l'emploi de la force par un État hors de ses frontières. Le *jus ad bellum* s'applique aux relations entre États au regard de la Charte des Nations Unies, mais d'autres obligations sont dues aux individus. En conséquence, ce n'est pas parce qu'une frappe est licite au regard de l'Article 51 de la Charte qu'elle l'est aussi au regard du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme. Comme la Commission du droit international l'a fait observer, « [s']agissant des obligations résultant du droit international humanitaire et des dispositions relatives aux droits de l'homme non susceptibles de dérogation, l'illicéité d'un comportement n'est pas exclue par la légitime défense<sup>70</sup>. ».

32. Alors que les précédents Rapporteurs spéciaux ont appliqué cette logique aux situations de paix et de conflit armé non international, la Rapporteuse spéciale aujourd'hui en fonctions est amenée par les événements actuels à examiner ces questions juridiques en relation avec les conflits armés internationaux et la manière dont s'organise la complémentarité entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

#### A. Protection contre les exécutions arbitraires

33. Le droit à la protection contre la privation arbitraire de la vie est une règle du droit international coutumier, un principe général du droit international et une norme de *jus cogens*. Il est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des conventions régionales<sup>71</sup>.

34. La complémentarité du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme a été mise en évidence par des États, des organes internationaux et des juridictions internationales<sup>72</sup>. Le principe bien établi selon lequel le droit international des

<sup>69</sup> A/68/382 et Corr.1.

<sup>70</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et correctif, par. 76 et 77, à la page 26.

<sup>71</sup> A/68/382 et Corr.1, par. 30.

<sup>72</sup> Voir, par exemple, la résolution XXIII de la Conférence internationale des droits de l'homme sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé (A/Conf.32/41) ; la résolution 2444 (XXIII) de l'Assemblée générale et les résolutions 237 (1967), 1649 (2005) et 1882 (2009) du Conseil de sécurité ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil*

droits de l'homme continue de s'appliquer en temps de guerre et en cas de danger public exceptionnel<sup>73</sup> a été confirmé par la jurisprudence internationale<sup>74</sup> et par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dérogations comprises<sup>75</sup>.

35. Cependant, l'analyse juridique d'assassinats ciblés peut aboutir à des résultats différents selon le régime considéré. D'une manière générale, en droit international des droits de l'homme, un homicide intentionnel et prémédité est illicite à moins qu'il ne soit commis en dernier ressort et ne soit strictement nécessaire à des fins de protection contre une menace imminente de mort. En revanche, en droit international humanitaire, un homicide délibéré est licite si la cible est une cible légitime (par exemple, un combattant ou un civil participant directement aux hostilités) et que l'homicide répond aux principes de distinction, de proportionnalité et de précaution.

36. Les États parties qui participent à des actes d'agression tels que définis en droit international, ayant pour conséquence la privation de la vie, commettent *ipso facto* une violation de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>76</sup>, qu'ils violent ou non également le droit international humanitaire. Les États parties qui omettent de prendre toutes les mesures raisonnables pour régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques pourraient ne pas s'acquitter pleinement de leur obligation positive de garantir le droit à la vie<sup>77</sup> – ce lien n'est pas établi par le droit international humanitaire ou en vertu de celui-ci.

37. Depuis des années, ces divergences font l'objet de débats, largement dominés par des querelles autour de la doctrine de la *lex specialis*, selon laquelle le corpus juridique créé pour une situation donnée devrait régir ladite situation et primer les autres régimes juridiques. La doctrine de la *lex specialis* est appliquée à la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme depuis 1996<sup>78</sup>. À cette date, la Cour internationale de Justice indique que la protection offerte par le droit international des droits de l'homme ne cesse pas en temps de guerre, sauf dérogations, mais que la définition de ce qui est considéré comme arbitraire relève de « la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés<sup>79</sup> ». Il en résulte que, si l'application du droit international humanitaire et celle du droit international des droits de l'homme n'aboutissent pas aux mêmes résultats, la licéité d'un homicide sera appréciée selon les normes et les critères du droit humanitaire<sup>80</sup>.

38. Cependant, la clarté théorique de la doctrine est illusoire. Premièrement, l'idée d'une *lex specialis* qui supprime ou modifie des corpus juridiques plus généraux n'est pas confirmée par les règles régissant la relation entre différents régimes juridiques, en droit international ou en droit interne. Deuxièmement, il n'y a guère d'éléments de pratique

1996, p. 226 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Hermanas Serrano Cruz v. El Salvador*, exceptions préliminaires, 23 novembre 2004 ; Marko Milanović, « Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law », dans *International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Orna Ben-Naftali (dir. publ.) (Oxford University Press, 2011).

<sup>73</sup> [www.justsecurity.org/34631/human-rights-armed-conflict-part/](http://www.justsecurity.org/34631/human-rights-armed-conflict-part/) ; [www.justsecurity.org/34815/human-rights-armed-conflict-part-ii/](http://www.justsecurity.org/34815/human-rights-armed-conflict-part-ii/) ; Adil Ahmad Haque, *Law and Morality at War* (Oxford University Press, 2017).

<sup>74</sup> Voir, par exemple, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 226.

<sup>75</sup> Milanović, « Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law ».

<sup>76</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 64.

<sup>77</sup> *Ibid.*, par. 70.

<sup>78</sup> *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 226. Voir aussi Marko Milanović, « The lost origins of *lex specialis* », dans *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights*, Jen David Ohlin (dir. publ.) (Cambridge University Press, 2014).

<sup>79</sup> *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 226, à la page 240, par. 25.

<sup>80</sup> Cet avis a été formulé par la Fédération de Russie dans sa lettre et ses observations écrites du 19 juin 1995 sur la question de la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires et par les États-Unis dans leur lettre du 20 juin 1995.

étatique ou d'*opinio juris* qui étayent cette idée. Jusqu'en 1996, rien n'indiquait qu'il existait une division classique rigide entre le droit des conflits armés et le droit de la paix, ni un quelconque principe fondamental selon lequel un droit spécial prévaut sur le droit commun<sup>81</sup>. Après 1996, la Cour Internationale de Justice elle-même a opéré un revirement. Dans son arrêt dans l'affaire opposant la République démocratique du Congo et l'Ouganda, elle ne fait aucune mention de la *lex specialis* et conclut que « ces deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, dev[r]aient être prises en considération<sup>82</sup>. ».

39. Enfin, la *lex specialis* serait d'une utilité limitée si elle était appliquée aux assassinats ciblés commis au moyen de drones pilotés depuis le territoire d'un État tiers. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) considère que le droit international humanitaire ne permet pas de prendre pour cibles des personnes participant directement aux hostilités qui se trouvent dans des États non belligérants, car sinon, le monde entier pourrait être un champ de bataille<sup>83</sup>. Cette position a été adoptée par d'autres<sup>84</sup>.

40. La Rapporteuse spéciale croit savoir que les situations donnant lieu à des analyses divergentes sont rares. Il convient de s'abstenir de créer des conflits fictifs dans le but de remédier aux distorsions juridiques établies par quelques États. Néanmoins, en cas d'incertitude, certaines dispositions peuvent être prises à des fins de clarification.

41. La première chose à faire est de déterminer si, sur la base d'un examen objectif et rigoureux des éléments constitutifs d'un conflit armé, une situation se définit comme un conflit armé international ou non international. Dans le cas des assassinats ciblés commis au moyen de drones, quatre scénarios sont envisageables :

a) Dans le premier scénario, l'attaque de drone ne s'inscrit pas dans un conflit armé international ou non international. Elle doit être appréciée au regard du droit international des droits de l'homme, compte tenu du contexte général, de l'application éventuelle de dérogations (comme il ressort de la jurisprudence pertinente)<sup>85</sup> et des caractéristiques particulières de la situation ;

b) Dans le deuxième scénario, l'attaque de drone s'inscrit dans un conflit armé international ou non international, et est menée au cours ou en marge d'hostilités actives et ouvertes qui donnent lieu à des échanges de tirs, des frappes aériennes conventionnelles et d'autres opérations militaires ;

c) Dans le troisième scénario, bien qu'un pays ou une région puisse être concerné par un conflit armé international ou non international, l'attaque de drone se produit loin de tout champ de bataille, dans des zones ou à des moments où il n'y a aucune activité, présence, surveillance ou mobilisation militaire. Ce scénario doit être pris en considération<sup>86</sup>, car aujourd'hui de nombreux conflits se caractérisent par des lignes de front sporadiques et imprévisibles, qui laissent souvent de vastes zones d'un pays ou d'une région totalement ou presque totalement préservées de tout échange actif ou continu de tirs avec l'ennemi ;

d) Dans le quatrième scénario, l'attaque de drone est une première frappe, susceptible de déclencher un conflit armé international. Il n'existe aucun autre élément ou acte constitutif d'un conflit avant, pendant ou même après cette frappe.

<sup>81</sup> Milanović, « The lost origins of *lex specialis* ».

<sup>82</sup> *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168, à la page 242, par. 216.

<sup>83</sup> A/HRC/25/59 ; A/68/389 ; <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/2013/05-10-drone-weapons-ihl.htm> ; [https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main\\_conclusions\\_of\\_CAVV\\_advice\\_on\\_armed\\_drones\(1\).pdf](https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones(1).pdf).

<sup>84</sup> A/HRC/25/59 ; A/68/389 ; [https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main\\_conclusions\\_of\\_CAVV\\_advice\\_on\\_armed\\_drones\(1\).pdf](https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones(1).pdf).

<sup>85</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, requête n° 61498/08, arrêt du 2 mars 2010 ; *McCann et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 18984/91, arrêt du 27 septembre 1995.

<sup>86</sup> C'est la position que la Rapporteuse spéciale a défendue dans un précédent rapport, consacré aux acteurs armés non étatiques.

42. Dans le premier scénario, il est facile de déterminer quel régime juridique est applicable. En revanche, dans les trois autres scénarios<sup>87</sup> et, en particulier dans les deux derniers, l'analyse de la licéité des assassinats ciblés peut aboutir à des conclusions divergentes.

43. Une solution consiste à appliquer le régime juridique qui accorde la meilleure protection aux victimes<sup>88</sup> ou qui fait prévaloir les droits des individus sur les droits des États<sup>89</sup>. Cependant, dans les scénarios concernés, le droit international humanitaire serait toujours supplanté par le droit international des droits de l'homme.

44. Selon une autre méthode, celle de l'intégration systémique<sup>90</sup>, qui découle du paragraphe 3 c) de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et qui a été appliquée par la Cour internationale de Justice<sup>91</sup>, les différentes règles du droit international seraient utilisées pour évaluer la situation et/ou faciliter une interprétation téléologique des droits consacrés par la Convention<sup>92</sup>. Cette méthode est conforme aux clauses dérogatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des instruments régionaux, applicables dans les circonstances exceptionnelles d'un danger imminent ou d'une guerre<sup>93</sup>. Elle est étayée par la jurisprudence contemporaine<sup>94</sup>. Si elle était appliquée dans les scénarios susmentionnés, ce ne serait pas seulement le droit humanitaire qui serait pris en considération, mais aussi les obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, la territorialité et la portée des opérations militaires actuelles et le comportement général des États<sup>95</sup>.

45. Un exemple d'application de la méthode de l'intégration systémique est fourni par l'arrêt rendu par la Cour suprême israélienne dans l'affaire *Public Committee against Torture in Israel v. Government of Israel* :

Une attaque ne peut pas être menée contre un civil alors qu'il participe directement aux hostilités si un moyen moins préjudiciable peut être employé. Cette règle de droit interne procède du principe de proportionnalité. Parmi les moyens militaires, il faut donc choisir ceux qui portent le moins atteinte aux droits humains de la personne lésée. En conséquence, si des moyens permettent d'arrêter, d'interroger et de traduire en justice un terroriste participant directement aux hostilités, ces moyens doivent être employés.

<sup>87</sup> Dans le deuxième scénario, le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer, mais de l'avis de la Rapporteuse spéciale, exposé plus en détail ci-après, le contexte immédiat et la situation exigent que la licéité de frappes au moyen de drones armés soit appréciée au regard des principes du droit international humanitaire, en particulier ceux qui visent à protéger les civils contre des agressions délibérées ou disproportionnées.

<sup>88</sup> Alonso Gurmendi Dunkelberg, « There and back again : the inter-American human rights system's approach to international humanitarian law » (8 mars 2017) ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Las Palmeras v. Colombia*, arrêt du 6 décembre 2001.

<sup>89</sup> <http://opiniojuris.org/2020/01/13/the-soleimani-case-and-the-last-nail-in-the-lex-specialis-coffin/>.

<sup>90</sup> [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18918131.2017.1353213?journalCode=rnh20](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18918131.2017.1353213?journalCode=rnh20).

<sup>91</sup> *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 161.

<sup>92</sup> Milanović, « The lost origins of lex specialis ».

<sup>93</sup> A/HRC/37/52. Les dérogations doivent être bien calibrées, exceptionnelles et provisoires.

<sup>94</sup> Voir, par exemple, Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Juan Carlos Abella v. Argentina*, 1997 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Masacre de Santo Domingo v. Colombia*, arrêt du 30 novembre 2012, p. 211 à 236 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168, à la page 242, par. 216.

<sup>95</sup> Comme l'a souligné en 2019 Dapo Akande, il arrive que la Charte puisse être légitimement interprétée en fonction de la pratique ultérieure. Par exemple, la notion de menace contre la paix peut être interprétée de manière à tenir compte de questions internes ou d'enjeux humanitaires. Cela a conduit le Conseil à autoriser l'emploi de la force en de nombreuses occasions, à des fins de protection des civils ou lors de crises internes ([www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-for-the-evolution-of-the-law/](http://www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-for-the-evolution-of-the-law/)).

46. Dans l'affaire en question, la Cour a préconisé une analyse au cas par cas ; elle a reconnu que cette option n'était pas toujours réalisable, mais a souligné qu'elle devrait toujours être envisagée.

47. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ajoute : « Lorsque du point de vue militaire les parties à un conflit armé ne sont pas obligées de recourir à la force meurtrière pour atteindre un objectif militaire légitime contre des cibles par ailleurs licites, mais si par exemple elles peuvent capturer la cible plutôt que de la tuer, le meilleur moyen d'assurer le respect du droit à la vie passe par le choix de cette option<sup>96</sup> ».

48. Selon une légère variante, le CICR insiste (non sans susciter la controverse) sur les impératifs moraux plutôt que sur les seules nécessités de la situation, en affirmant que tuer un ennemi ou lui refuser la possibilité de se rendre, alors qu'il n'y a manifestement aucune raison d'employer la force létale, serait contraire au principe fondamental d'humanité<sup>97</sup>.

49. Deux raisonnements peuvent donc être adoptés pour apprécier la licéité des assassinats ciblés dans les scénarios équivoques susmentionnés. Tous deux ménagent une certaine fluidité, requise par le contexte général et la spécificité de la situation :

a) Selon le premier raisonnement, l'un des deux corpus juridiques peut servir de référence pour l'interprétation du second. La licéité d'un assassinat ciblé en droit humanitaire devrait être appréciée au regard des principes relatifs aux droits de l'homme ; autrement dit, le fait que la cible soit un combattant ou un civil participant aux hostilités peut ne pas être considéré comme déterminant<sup>98</sup> ;

b) Selon le second raisonnement, l'on évalue la situation ou l'action en fonction des deux régimes juridiques et l'on détermine ensuite si certains des autres impératifs inhérents au régime des droits de l'homme devraient être appliqués parce que le contexte le permet ou l'exige.

50. La Rapporteuse spéciale estime que ces analyses contextuelles et situationnelles sont indispensables à toute bonne appréciation de l'emploi de la force<sup>99</sup>, y compris dans les scénarios susmentionnés. En apprécier la conformité au droit international des droits de l'homme suppose d'appliquer les critères de nécessité, de proportionnalité et de précaution dans le cadre d'une analyse de la situation qui tienne compte du lieu, des circonstances, des possibilités d'une résistance armée et de la planification en jeu<sup>100</sup>. En outre, cela signifie que l'emploi de la force létale ne peut pas être justifié ou autorisé lorsqu'il n'est pas nécessaire, ou lorsqu'il peut causer un préjudice disproportionné ou peut être raisonnablement évité grâce à des mesures de protection réalistes<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> Observation générale n° 3 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : le droit à la vie (art. 4), par. 34.

<sup>97</sup> [www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf](http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf) ; <https://harvardnsj.org/2013/06/are-we-reaching-a-tipping-point-how-contemporary-challenges-are-affecting-the-military-necessity-humanity-balance/>.

<sup>98</sup> Cette méthode n'est pas sans risques. Il se peut, par exemple, que les deux corpus juridiques soient utilisés de façon interchangeable ou que des principes du droit humanitaire soient utilisés d'une manière qui compromette l'intégrité du régime des droits de l'homme dans son ensemble. <https://harvardnsj.org/wp-content/uploads/sites/13/2014/01/Modirzadeh-Final.pdf> ; William Schabas, « Lex specialis ? Belt and suspenders ? The parallel operation of human rights law and the law of armed conflict, and the conundrum of jus ad bellum », *Israel Law Review*, vol. 40, n° 2 (2007), p. 592 à 613 ; Milanović, « Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law ».

<sup>99</sup> Voir, par exemple, [www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf).

<sup>100</sup> [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf).

<sup>101</sup> Nils Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare* (Parlement européen, 2013), p. 30.

## B. Droit de la légitime défense

51. Conformément à la Charte des Nations Unies, tous les États Membres doivent s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État (art. 2, par. 4). Il n'existe que trois exceptions à ce principe, et elles sont étroitement encadrées afin de garantir pleinement l'interdiction de l'emploi de la force<sup>102</sup> : a) l'autorisation du Conseil de sécurité ; b) le consentement de l'État à ce qu'une attaque soit menée sur son propre territoire ; c) la légitime défense contre une agression armée<sup>103</sup>.

52. La jurisprudence internationale et la pratique des États laissent, dans une large mesure, supposer que la légitime défense ne peut être invoquée que dans le cas d'une menace actuelle. Toutefois, il est relativement admis qu'un acte préventif de légitime défense, au sens étroit du terme, accompli pour empêcher une agression imminente puisse être licite au regard de l'article 51 de la Charte<sup>104</sup>, pour autant que la menace soit immédiate, impérieuse et qu'elle ne laisse ni les choix des moyens ni le temps de délibérer<sup>105</sup>.

53. Néanmoins, dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme », un petit nombre d'États influents cherchent depuis vingt ans à élargir cette interprétation, alors même que l'opinion générale et la pratique des États vont dans le sens inverse<sup>106</sup>. La Rapporteuse spéciale est d'avis que ces interprétations minoritaires récentes donnent lieu à des distorsions juridiques inquiétantes.

54. Premièrement, ces interprétations sont à l'origine d'une distorsion temporelle. Selon cette doctrine expansionniste, la légitime défense préventive peut être invoquée pour faire face à une menace supposée contre la sécurité<sup>107</sup>, y compris lorsque la menace émane d'acteurs non étatiques dont les projets d'agression ne sont peut-être pas encore entièrement connus<sup>108</sup>. Selon ces interprétations<sup>109</sup>, l'imminence n'est plus qu'un simple critère temporel<sup>110</sup> : une agression peut être considérée comme imminente si l'on estime que tout report d'intervention empêcherait l'État menacé de se défendre<sup>111</sup>. L'imminence se déduit donc du principe de nécessité.

55. Deuxièmement, ces interprétations créent une distorsion géographique. Selon elles, une fois qu'un État, agissant en légitime défense, a légalement recouru à la force contre un acteur donné en réponse à une agression armée actuelle ou imminente par l'acteur en question, il n'est pas nécessaire d'évaluer l'imminence des futures agressions<sup>112</sup>. Un État est

<sup>102</sup> [www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/22/turkey-is-violating-international-law-it-took-lessons-us/](http://www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/22/turkey-is-violating-international-law-it-took-lessons-us/).

<sup>103</sup> Toutefois, la Charte ne définit pas ce qu'est une agression armée. Le terme a été interprété selon l'*opinio juris*, interprétation confirmée par la pratique des États en la matière.

<sup>104</sup> A/59/565 et Corr.1, par. 188 à 192 ; A/59/2005 et Corr.1, par. 124.

<sup>105</sup> R.Y. Jennings, « The *Caroline* and *McLeod* cases », *American Journal of International Law*, vol. 32, n° 1 (janvier 1938).

<sup>106</sup> A/68/382 et Corr.1, par. 87.

<sup>107</sup> Ce qui a été condamné par les Nations Unies (A/59/565 et Corr.1).

<sup>108</sup> Daniel Bethlehem recommande d'évaluer l'imminence en tenant compte de la nature et de l'immédiateté de la menace, de la probabilité de l'agression, des informations relatives à l'existence d'une stratégie d'activités armées continues, de l'ampleur de l'agression (possibles dommages) et de la probabilité qu'il existe d'autres mesures efficaces de légitime défense qui pourraient causer des pertes, blessures ou dommages collatéraux moindres. S'il existe des éléments raisonnables et objectifs permettant de conclure qu'une agression est imminente, la date, le lieu et les modalités de celle-ci ne font pas obstacle au droit à la légitime défense. Voir <https://legal.un.org/counsel/Bethlehem%20-%20Self-Defense%20Article.pdf>.

<sup>109</sup> [www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf](http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf).

<sup>110</sup> <https://legal.un.org/counsel/Bethlehem%20-%20Self-Defense%20Article.pdf>.

<sup>111</sup> [www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106](http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106).

<sup>112</sup> [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal\\_Policy\\_Report.Pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal_Policy_Report.Pdf). Voir aussi S/2019/804 et [www.ejiltalk.org/a-collective-failure-to-prevent-turkeys-operation-peace-spring-and-natos-silence-on-international-law/](http://www.ejiltalk.org/a-collective-failure-to-prevent-turkeys-operation-peace-spring-and-natos-silence-on-international-law/).



autorisé à employer la force contre des groupes non étatiques précis contre lesquels il s'est déclaré en guerre, et ce, en tout lieu, y compris sur le territoire d'un État qui héberge ces groupes si celui-ci ne peut pas ou ne veut pas faire face à la menace<sup>113</sup>.

56. Parfois qualifiée de « conflit armé non international mondial »<sup>114</sup>, cet élément de la doctrine expansionniste a été vigoureusement rejetée par le CICR et par d'autres, qui soutiennent qu'il convient d'adopter une approche au cas par cas de la classification des diverses situations de violence, y compris celles liées à la lutte contre le terrorisme. Certaines situations peuvent être classées dans la catégorie des conflits armés internationaux, d'autres dans celle des conflits armés non internationaux et d'autres encore dans celle des conflits armés non internationaux internationalisés, tandis que divers actes de terrorisme peuvent être commis en dehors du cadre de tout conflit armé.

57. En outre, cette distorsion géographique fait disparaître la distinction entre les régimes juridiques du *jus ad bellum* et du *jus in bello* : le fait que le droit de légitime défense a été, ou non, légitimement invoqué pour agir contre une agression armée (imminente) n'a aucune incidence sur la licéité de la frappe au regard du droit humanitaire.

58. Troisièmement, ces interprétations dénaturent le principe de souveraineté. La doctrine expansionniste vise à permettre aux États d'engager, sur le territoire d'un autre État et sans le consentement de celui-ci, des opérations militaires contre des groupes armés qui constituent une menace d'agression directe et immédiate pour eux si l'État hôte ne peut pas ou ne veut pas neutraliser la menace en question.

59. Cette doctrine est contraire à l'interprétation habituelle du principe de souveraineté, conformément auquel un acte de légitime défense contre un groupe armé sur le territoire d'un autre État ne peut être justifié que lorsque les activités du groupe sont imputables à l'État hôte<sup>115</sup>. Si tel n'est pas le cas, l'emploi de la force par un État hors de ses frontières constitue une violation illicite de la souveraineté<sup>116</sup> et, partant, un potentiel acte d'agression, sauf si l'État hôte y a consenti ou si le Conseil de sécurité a donné son autorisation préalable.

### C. Ce que les efforts expansionnistes signifient

60. Concernant les frappes de drones, le recours à ces distorsions juridiques s'était limité à la lutte contre les menaces émanant d'acteurs non étatiques. Jusqu'à l'assassinat ciblé du général Soleimani et de ses compagnons le 3 janvier 2020, aucun État n'avait jamais invoqué la légitime défense pour justifier une agression contre un acteur étatique sur le territoire d'un autre État, et ainsi mis en jeu l'interdiction de l'emploi de la force énoncée au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte.

61. Parmi les principales conclusions de l'analyse de l'assassinat du général Soleimani (voir annexe), on peut citer les suivantes :

a) En l'occurrence, l'emploi de la force par les États-Unis visait non seulement la République islamique d'Iran mais aussi l'Iraq. En tuant le général Soleimani sur le territoire iraquien sans avoir au préalable obtenu le consentement de l'État, les États-Unis ont violé l'intégrité territoriale de l'Iraq<sup>117</sup> ;

b) Les éléments avancés par les États-Unis pour justifier leur acte ne comportaient aucune preuve de l'imminence des menaces, et ceux avancés plus tard par la République islamique d'Iran pour défendre les mesures prises le 8 janvier 2020 ne faisaient pas référence à des menaces imminentes. Les deux États se sont plutôt concentrés sur les

<sup>113</sup> [www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report\\_Final.pdf](http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf), p. 9 à 11.

<sup>114</sup> [www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy](http://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy).

<sup>115</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt, C.I.J. Recueil 2005*, p. 168.

<sup>116</sup> Association du droit international, « Sydney Conference (2018): final report on aggression and the use of force », p. 16.

<sup>117</sup> Ibid.

événements passés. Si tant est qu'il existe des éléments tendant à prouver que les frappes américaines et iraniennes étaient des actes de représailles, l'une comme l'autre agression serait illicite au regard du *jus ad bellum* ;

c) Les justifications avancées ont aussi pour effet d'estomper la distinction entre le *jus ad bellum* et le *jus in bello*. Si ce brouillage devait être autorisé, les États pourraient étayer la licéité de leurs actes en sélectionnant les arguments qui les arrangent dans différents corpus juridiques. Il faut maintenir une distinction claire entre le *jus ad bellum* et le *jus in bello* pour préserver les garanties prévues par chacun et leur complémentarité ;

d) L'application de la théorie du « premier coup de feu tiré » à l'assassinat ciblé d'un acteur étatique crée une réelle possibilité que tous les soldats, partout dans le monde, puissent constituer une cible légitime.

62. On ne connaît pas encore toutes les répercussions qu'aura l'assassinat ciblé d'un acteur étatique commis au moyen de drones sur les comportements futurs. En revanche, on sait que les distorsions juridiques constatées ces vingt dernières années, associées aux avancées technologiques considérables de la « deuxième ère des drones », ont permis une augmentation sensible de l'emploi de la force : les conflits de faible intensité connaissent peu de barrières géographiques et temporelles, voire aucune<sup>118</sup>. L'assassinat ciblé d'un acteur étatique sur le territoire d'un État tiers a introduit dans la sphère des relations interétatiques une technique caractéristique de la « guerre contre le terrorisme »<sup>119</sup> et mis en lumière le danger réel que l'essor de la doctrine de la « guerre contre le terrorisme »<sup>120</sup> constituait pour la paix internationale<sup>121</sup>.

63. La communauté internationale doit maintenant faire face au risque très réel que des États choisissent stratégiquement d'éliminer des militaires haut gradés alors qu'ils ne sont apparemment pas en guerre et cherchent à justifier de tels assassinats en avançant que la cible était un « terroriste » qui représentait une menace potentielle.

64. En d'autres termes, l'assassinat ciblé du général Soleimani, qui survient après vingt années de distorsion du droit international et de violations massives et répétées du droit international humanitaire<sup>122</sup>, ne nous engage pas simplement sur une pente glissante, il nous place au bord du gouffre<sup>123</sup>.

#### IV. Contrôle et surveillance à l'échelle internationale

65. Indépendamment des contorsions juridiques que plusieurs États doivent réaliser pour tenter de justifier les assassinats ciblés commis au moyen de drones, bon nombre de ces assassinats sont soit arbitraires au regard de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, soit constitutifs d'une violation du *jus ad bellum*. Certains assassinats, ainsi que les pertes « collatérales » qu'ils causent, peuvent aussi enfreindre le droit international humanitaire. Ces actes ne faisant toutefois pas l'objet d'enquêtes, la vérité n'est jamais connue et les responsabilités ne sont pas établies.

66. À l'échelle internationale, il s'agit de savoir qui devrait connaître de ces questions afin qu'elles soient examinées avec diligence et d'une manière qui encourage les États à prendre les conclusions de ces examens au sérieux. Malheureusement, aucun mécanisme international de surveillance n'a pour l'instant été en mesure de traiter cette situation avec le sérieux qu'elle mérite. Ainsi, dans le cadre d'une étude approfondie réalisée en 2017,

<sup>118</sup> Christof Heyns et al., « The international law framework regulating the use of armed drones », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, n° 4 (octobre 2016), p. 791 à 827.

<sup>119</sup> [www.justsecurity.org/67937/soleimani-strike-marks-a-novel-shift-in-targeted-killing-dangerous-to-the-global-order/](http://www.justsecurity.org/67937/soleimani-strike-marks-a-novel-shift-in-targeted-killing-dangerous-to-the-global-order/).

<sup>120</sup> Voir, par exemple, A/73/361.

<sup>121</sup> L'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État peut constituer un acte d'agression. Depuis 2018, la Cour pénale internationale a compétence pour connaître du crime d'agression.

<sup>122</sup> Voir, par exemple, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25520&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25520&LangID=E) et A/HRC/43/57.

<sup>123</sup> Pour paraphraser Marko Milanović (entretien, mars 2020).

l'Institut des Nations Unies pour la recherche et le développement a constaté qu'il était urgent de remédier au manque de transparence, de contrôle et de responsabilisation concernant l'utilisation des drones<sup>124</sup>.

67. Compte tenu de cette conclusion et de l'importance de l'article 51 de la Charte pour la paix et la sécurité mondiales, qui sont les principales missions de l'ONU, il semble raisonnable de suggérer que les États qui invoquent l'article 51 pour justifier des assassinats ciblés commis au moyen de drones ou d'autres moyens doivent présenter une argumentation approfondie à la communauté internationale, pas un rapport superficiel. Ils doivent notamment apporter la « preuve de l'imminence d'une menace extérieure et de la proportionnalité des mesures à prendre pour y répondre. Les interprétations excessivement larges et libres de l'Article 51 représentent une menace pour l'ordre international fondé sur des règles et un obstacle à la promotion de la paix et de la sécurité internationales »<sup>125</sup>.

68. Pourtant, les États n'ont guère fourni de preuve de l'imminence des menaces face auxquelles ils disent avoir agi en état de légitime défense préventive et ont commis des assassinats ciblés. À la piètre qualité des communications relatives à l'application de l'article 51 vient s'ajouter le fait que les États ne sont pas systématiquement informés des communications soumises. Il ressort d'une étude approfondie de ces communications réalisée par le Programme de la faculté de droit d'Harvard sur le droit international et les conflits armés qu'il n'est apparemment pas d'usage que les États Membres soient informés de ces déclarations relatives à l'emploi de la force<sup>126</sup>. Cette pratique est extrêmement préoccupante, car elle signifie que le silence avec lequel les États accueillent le plus souvent les communications relatives à l'article 51 n'est peut-être pas délibéré, ni même conscient<sup>127</sup>.

69. Le Conseil de sécurité lui-même n'a guère répondu aux communications relatives à l'article 51. Des analyses universitaires ont révélé que la réaction la plus courante du Conseil aux communications relatives à la légitime défense était l'absence de réponse officielle. Entre 1945 et 2018, le Conseil de sécurité n'a répondu officiellement – à savoir au moins par une disposition dans une de ses décisions ou par une déclaration de la présidence – qu'à environ un dixième des communications relatives à la légitime défense qui ont été recensées<sup>128</sup>. Dans ces cas, le Conseil a plus souvent réagi en des termes politiques plutôt que juridiques, exprimant sa préoccupation sans proposer d'examen juridique ni recommander que les responsabilités soient établies ou que des mesures correctives soient prises. Alors que l'intégrité de la Charte, la souveraineté d'un État tiers et le droit à la vie ont été violés à de nombreuses reprises, le Conseil n'a mis en doute la licéité d'un assassinat ciblé perpétré sur le territoire d'un autre État qu'à une seule occasion<sup>129</sup>. L'absence de prise de position formelle peut être due à l'augmentation sensible du recours au veto par les membres permanents du Conseil, en particulier concernant des questions sensibles telles que l'emploi de la force et les assassinats ciblés.

<sup>124</sup> [www.unidir.org/files/publications/pdfs/increasing-transparency-oversight-and-accountability-of-armed-unmanned-aerial-vehicles-en-692.pdf](http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/increasing-transparency-oversight-and-accountability-of-armed-unmanned-aerial-vehicles-en-692.pdf).

<sup>125</sup> Liechtenstein (S/PV.8699, p. 37).

<sup>126</sup> Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh et Gabriella Blum, *Quantum of Silence: Inaction and Jus ad Bellum* (Programme de la faculté de droit d'Harvard sur le droit international et les conflits armés, 2019).

<sup>127</sup> Plusieurs mécanismes ont été créés au cours des années pour faire en sorte que les communications des États et déclarations du Conseil de sécurité relatives à l'article 51 (entre autres) soient regroupées et partagées. L'établissement de bon nombre de rapports est toutefois retardé de plusieurs années, ce qui limite leur valeur stratégique – l'idée n'étant pas ici de rejeter les autres contributions de ces mécanismes.

<sup>128</sup> Lewis, Modirzadeh et Blum, *Quantum of Silence*.

<sup>129</sup> Résolution 573 (1985) du Conseil de sécurité.

## A. Le silence retentissant des États

70. Les États Membres non plus ne réagissent pas publiquement aux cas de légitime défense préventive, y compris lorsque des drones sont utilisés. Ainsi, même face au grand nombre de frappes menées par les forces de la coalition en République arabe syrienne entre 2014 et 2017, plusieurs États ont certes réagi – certains avec une rhétorique juridique, d'autres en des termes plutôt évasifs – mais la majorité d'entre eux ont gardé le silence<sup>130</sup>.

71. Faut-il voir une forme d'acquiescement derrière le silence des États et des autres acteurs internationaux, comme certains universitaires l'ont laissé entendre<sup>131</sup> ? Pour faire bref, la réponse est non<sup>132</sup>, mais les raisons qui motivent cette réponse méritent d'être développées. En substance, la question touche à l'origine et à la nature du droit de légitime défense, qui constitue une exception restreinte à la norme de *jus cogens* interdisant l'emploi de la force dans les relations internationales. Il est difficile de discerner les implications du silence des États dans ce domaine, notamment parce que le silence peut avoir des significations très différentes en fonction des circonstances. Il peut signifier un accord tacite ou sous-entendre une objection. Il peut dénoter une absence totale d'opinion ou simplement un manque d'intérêt. Il peut aussi être le révélateur d'une peur ou d'une réticence.

72. Le point de départ juridique est le suivant : une norme de *jus cogens* ne peut être modifiée que par une autre norme de *jus cogens*<sup>133</sup>. Toutefois, l'idée que le silence d'un État puisse modifier la teneur d'une norme impérative, y compris ses dispositions auxiliaires (les exceptions reconnues à la norme par exemple) doit être envisagée avec la plus grande prudence<sup>134</sup>. Les affirmations selon lesquelles le silence d'un État peut modifier soit la teneur de l'interdiction de l'emploi de la force, soit celle de son exception restreinte qu'est la légitime défense, en particulier les affirmations qui prétendent élargir les motifs autorisant l'emploi de la force, sont difficiles à défendre.

73. L'avis formulé par la Commission du droit international en 2018 ne fournit pas d'orientation suffisante à cet égard. Concernant le rôle potentiel du silence dans l'interprétation des traités, la Commission a dit que « le silence de l'une ou plusieurs des parties [pouvait] constituer une acceptation de la pratique ultérieure lorsque les circonstances [appelaient] une réaction »<sup>135</sup>. Elle a toutefois tempéré ce principe général en soulignant que « la pertinence du silence ou de l'inaction dans l'établissement d'un accord au sujet de l'interprétation [dépendait] dans une large mesure des circonstances de chaque espèce »<sup>136</sup>.

<sup>130</sup> Paulina Starski, « Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force: normative volatility and legislative responsibility », *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, n° 1 (2017), p. 48.

<sup>131</sup> Ces opinions sont présentées et analysées dans Lewis, Modirzadeh et Blum, *Quantum of Silence*, p. 70 à 79.

<sup>132</sup> Comme l'a déclaré le 13 janvier 2020 le Représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Organisation des Nations Unies ([www.bmeia.gv.at/oev-new-york/news/statements-and-speeches/alle-statements/2020/01/sc-open-debatemaintenance-of-international-peace-and-security-upholding-the-un-charter/](http://www.bmeia.gv.at/oev-new-york/news/statements-and-speeches/alle-statements/2020/01/sc-open-debatemaintenance-of-international-peace-and-security-upholding-the-un-charter/)):

« Nous prenons note avec préoccupation du nombre croissant de cas où la force armée est utilisée de façon unilatérale, en invoquant le droit naturel de légitime défense conformément à l'Article 51 de la Charte. Ces cas, ainsi que le fait que d'autres États Membres de l'ONU n'expriment pas publiquement leurs opinions juridiques sur chacun de ces cas, ne doivent pas être interprétés comme donnant lieu à une nouvelle pratique étatique ou à une *opinio juris* pouvant entraîner l'érosion du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, que la Commission du droit international a défini comme étant une norme impérative (*jus cogens*). ».

<sup>133</sup> [www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-for-the-evolution-of-the-law](http://www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-for-the-evolution-of-the-law). Akande mentionne aussi des cas dans lesquels on peut légitimement se fonder sur la pratique ultérieure pour interpréter la Charte, notamment en ce qui concerne la responsabilité de protéger.

<sup>134</sup> Lewis, Modirzadeh et Blum, *Quantum of Silence*, p. 79.

<sup>135</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, supplément n° 10 (A/73/10)*, p. 15.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 80.

74. En ce qui concerne l'acceptation comme étant le droit (*opinio juris*) – qui est un élément constitutif du droit international coutumier, avec l'existence d'une pratique générale – la Commission a conclu que l'absence de réaction s'étendant dans le temps pouvait constituer la preuve d'une *opinio juris*, pour autant que les États soient en mesure de réagir et que les circonstances appellent une réaction<sup>137</sup>.

75. Les réactions des États à l'avis de la Commission révèlent une absence manifeste de consensus. Certains ont fait savoir qu'ils exprimaient peut-être leur point de vue dans la sphère privée plutôt que publique et que leur inaction ou leur silence apparent pouvait tenir à des considérations politiques ou diplomatiques et ne signifiait pas qu'ils approuvaient le principe juridique qui sous-tendait l'acte de l'État. Il convient de noter que des juristes ont souligné que, lorsque les convictions d'un État naissent de son intérêt personnel ou de la coercition, elles peuvent manquer d'« authenticité » et donc être dépourvues d'effet juridique<sup>138</sup>.

76. L'article 51 de la Charte exige des États Membres qu'ils portent immédiatement à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures prétendument prises dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective. Si le droit de légitime défense est interprété trop largement dans une communication relative à l'article 51 soumise au Conseil, le silence apparent du Conseil, de ses membres ou d'autres États peut-il avoir pour effet d'élargir les motifs prévus dans les traités et le droit international coutumier concernant l'emploi de la force en légitime défense ?

77. Les résolutions et débats du Conseil de sécurité peuvent présenter un intérêt quant à l'interprétation de la Charte et à la formation, ou à l'expression, de l'*opinio juris*<sup>139</sup>. En outre, par les effets combinés des condamnations et pratiques pertinentes du Conseil et des *opinio juris* des États, y compris celles exprimées lors des débats, certaines pratiques du Conseil peuvent contribuer à l'émergence, à la cristallisation ou à la consolidation d'une règle coutumière du droit international général<sup>140</sup>. Dans certaines circonstances, le silence des États peut potentiellement avoir une incidence sur la formation, la mise en évidence, la modification ou l'élimination de certaines doctrines<sup>141</sup>. Ces critères sont toutefois loin d'être remplis dans le cas des communications relatives à l'article 51.

78. Les motifs qui permettent théoriquement de modifier des dispositions du droit international sont, pour l'essentiel, irrecevables dans le contexte de déclarations générales qui invoquent l'exercice du droit de légitime défense pour justifier l'emploi de la force. De surcroît, le prétendu silence des États ne saurait être considéré comme délibéré ou même conscient, et encore moins comme une preuve de conviction authentique, notamment parce que ceux-ci ne sont pas informés systématiquement et en temps voulu de la soumission de communications relatives à l'article 51<sup>142</sup>. Comme l'a expliqué un conseiller juridique de la Mission permanente du Mexique auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, le manque de transparence des procédures du Conseil de sécurité est en grande partie responsable du silence de nombreux États Membres, lequel ne peut donc pas être considéré comme une marque d'acquiescement à toute nouvelle interprétation de l'article 51 de la

<sup>137</sup> Ibid., p. 120.

<sup>138</sup> Starski, « Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force », p. 21.

<sup>139</sup> Par exemple, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a estimé, dans son arrêt du 2 octobre 1995 en l'affaire *Le Procureur c. Tadić*, que les résolutions du Conseil de sécurité présentaient « un intérêt particulier pour la formation de l'*opinio juris* ». Voir aussi [www.law.umich.edu/facultyhome/drwcaweb/ILR/ILR%20Report%20on%20Formation%20of%20Customary%20International%20Law.pdf](http://www.law.umich.edu/facultyhome/drwcaweb/ILR/ILR%20Report%20on%20Formation%20of%20Customary%20International%20Law.pdf), et Jessica S. Burniske, Naz K. Modirzadeh et Dustin A. Lewis, *Armed Non-State Actors and International Human Rights Law: An Analysis of the Practice of the U.N. Security Council and U.N. General Assembly* (Programme de la faculté de droit d'Harvard sur le droit international et les conflits armés, juin 2017).

<sup>140</sup> Lewis, Modirzadeh et Blum, *Quantum of Silence*, citation d'Olivier Corten, p. 47.

<sup>141</sup> Ibid., p. 80.

<sup>142</sup> Starski, « Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force », p. 21.

Charte des Nations Unies concernant l'emploi de la force contre des terroristes dans un pays tiers. La plupart des États Membres de l'ONU sont laissés dans l'ignorance<sup>143</sup>.

79. Malgré la forte présomption que le silence ne vaut pas, à lui seul, acceptation d'une opinion, le silence observé face aux invocations infondées de la légitime défense reste néanmoins très insatisfaisant pour les raisons suivantes :

a) Premièrement, le silence de la majorité semble avoir le regrettable effet d'amplifier la voix de la minorité qui cherche à élargir les motifs autorisant l'emploi de la force. L'influence disproportionnée de cette minorité se reflète indiscutablement dans la doctrine ;

b) Deuxièmement, le silence d'un État peut être interprété de nombreuses manières, mal interprété ou mal compris, en particulier par l'État à l'origine de l'acte ;

c) Troisièmement, en particulier en cette période marquée par les tentatives visant à créer une instabilité normative et à alléger les strictes conditions d'exercice de la légitime défense, les États, en tant que membres de la communauté internationale, ont la responsabilité de garantir la stabilité juridique en sortant de leur silence<sup>144</sup> ;

d) Quatrièmement, la gravité des enjeux – qui font intervenir des normes fondamentales du système juridique international moderne dont la violation a des conséquences pour tous les États – devrait forcer les États à s'exprimer.

80. Le silence, bien que par des voies détournées et indirectes, peut quand même finir par avoir une influence sur les normes et leur développement. Complexité juridique parmi d'autres, le silence peut être dangereux, notamment parce qu'il est ambigu. L'accord explicite et le désaccord direct sont des signaux, mais quel signal est envoyé lorsque rien n'est dit ? La politique par le silence et le silence pour des motifs politiques peuvent être mortels. Se taire, c'est fermer les yeux sur les homicides illicites.

81. Bien entendu, les États ne peuvent pas décider de l'opportunité de s'exprimer s'ils ne se rendent pas compte qu'il pourrait y avoir lieu de donner une réponse. Tous les États devraient être informés – de manière directe, fiable et systématique – des communications soumises au Conseil de sécurité qui concernent l'emploi de la force et les assassinats ciblés, et des réactions (ou de l'absence de réaction) du Conseil et des autres États. Il faudrait relancer et stimuler les discussions multilatérales portant sur des questions qui suscitent de graves préoccupations à l'échelle internationale.

82. Les frappes et assassinats ciblés commis au moyen de drones n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'un débat et d'un examen approfondis à l'échelle internationale. Le Conseil de sécurité est aux abonnés absents, et la communauté internationale, volontairement ou non, garde largement le silence. Cette situation est inacceptable.

## V. Conclusion

83. **Aux personnes qui lui demandaient pourquoi il voulait escalader l'Everest, un alpiniste renommé avait répondu : « Parce qu'il est là ». L'opinion publique étant maintenant défavorable aux opérations militaires à l'étranger en raison des décès de soldats qu'elles occasionnent, le recours aux drones armés a connu une augmentation exponentielle. En cette « deuxième ère des drones », ces appareils sont considérés comme des armes prestigieuses, efficaces et performantes et de nombreux États aspirent à faire partie de ce club des puissants (« drone power club »)<sup>145</sup>. Le simple fait que ces drones existent ne justifie cependant pas leur déploiement sans discernement, comme l'illustrent les conventions contre les armes de destruction massive, les armes chimiques et les autres armes qui frappent sans discrimination.**

<sup>143</sup> [www.justsecurity.org/63415/an-insiders-view-of-the-life-cycle-of-self-defense-reports-by-u-n-member-states/](http://www.justsecurity.org/63415/an-insiders-view-of-the-life-cycle-of-self-defense-reports-by-u-n-member-states/).

<sup>144</sup> Starski, « Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force », p. 125.

<sup>145</sup> Voir aussi [www.senat.fr/rap/r16-559/r16-5591.pdf](http://www.senat.fr/rap/r16-559/r16-5591.pdf).

84. Ce qui est particulièrement troublant, c'est l'absence de débat public sur l'éthique, la légalité et l'efficacité de la « stratégie de la décapitation »<sup>146</sup> qui est au cœur des assassinats ciblés commis au moyen de drones, sur la question de savoir si ces appareils ont effectivement l'effet mis en avant et sur les moyens d'évaluer leurs résultats dans l'optique d'une perspective à long terme de protection durable des vies humaines et de la paix mondiale. Au lieu de donner lieu à un tel débat, la guerre est maintenant présentée comme normale et le compagnon légitime et nécessaire de la paix, et non comme son opposé. Nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour résister.

85. Pour résoudre efficacement les nombreux problèmes liés aux drones armés et aux assassinats ciblés, les États, les organes de décision internationaux et les autres acteurs concernés devraient :

a) Élaborer des normes solides en matière de transparence, de contrôle et de responsabilisation concernant l'utilisation des drones armés, et s'engager à les respecter ;

b) Prendre des mesures efficaces visant à maîtriser la prolifération des drones, notamment mettre en place des régimes de contrôle des exportations et des régimes multilatéraux de maîtrise des armements et conclure des traités internationaux ;

c) Discuter ouvertement des problèmes que posent les assassinats ciblés commis au moyen de drones au regard du droit international ;

d) Dénoncer tout emploi de la force qui ne respecte pas les dispositions de la Charte des Nations Unies et refuser d'accepter les arguments juridiques qui prétendent fonder un tel emploi de la force ;

e) Enquêter sur toutes les allégations d'homicides illicites liés à l'utilisation de drones, les organismes internationaux devant mener ces enquêtes lorsque les États ne le font pas.

## VI. Recommandations

86. La Rapporteuse spéciale renouvelle les recommandations de son prédécesseur<sup>147</sup> et en formule d'autres ci-après.

87. En ce qui concerne le cadre juridique, le droit international des droits de l'homme devrait continuer de s'appliquer pendant les conflits armés, en complément du droit international humanitaire. Toute appréciation de la licéité des frappes et assassinats devrait se fonder sur ces deux corpus juridiques, sur une approche d'intégration systémique et sur une analyse contextuelle et situationnelle.

88. Le Conseil de sécurité devrait tenir des sessions officielles pour examiner toutes les communications relatives à l'article 51 de la Charte et en discuter.

89. Le Secrétaire général devrait mettre en place des commissions internationales d'enquête ou constituer des missions d'établissement des faits afin de faire la lumière sur les assassinats ciblés commis au moyen de drones.

90. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme devrait soumettre chaque année au Conseil des droits de l'homme un rapport annuel sur les frappes de drones et les victimes qu'elles ont causées.

<sup>146</sup> Stratégie visant à éliminer les dirigeants d'un groupe armé ou d'un gouvernement jugé hostile.

<sup>147</sup> A/68/382 et Corr.1.

91. Les États Membres devraient :

a) Créer une enceinte de discussion consacrée aux communications relatives à l'article 51 qui leur permettrait d'échanger des informations sur l'exercice, le champ d'application et les limites du droit de légitime défense<sup>148</sup> ;

b) Mettre en place un processus multilatéral et transparent d'élaboration de normes solides sur l'utilisation des drones ;

c) À défaut d'un tel processus, les États partageant le même point de vue devraient créer un groupe d'experts (sous la forme d'un forum limité dans le temps) qui serait chargé d'établir ces normes, afin que les États, les universitaires et la société civile puissent recenser et renforcer les normes juridiques et les mécanismes de responsabilisation ;

d) Inviter les experts ou les institutions à classer publiquement comme conflit armé international ou non international les conflits armés et situations qui peuvent avoir déclenché un conflit armé ou qui évoluent rapidement vers un conflit armé ;

e) Soutenir les initiatives visant à interdire aux membres du Conseil de sécurité de recourir au veto lorsque des atrocités de masse ou des allégations de légitime défense doivent être examinées, et soutenir également la convocation automatique de l'Assemblée générale lorsqu'un veto est opposé au Conseil<sup>149</sup> sur ces questions ;

f) Appuyer la stratégie de protection des civils du Secrétaire général en lui attribuant une mission claire et en adoptant des orientations précises sur le recours aux armes explosives dans les zones urbaines ;

g) Adopter une déclaration politique forte sur le renforcement de la protection des civils contre les préjudices causés sur le plan humanitaire par l'emploi d'armes explosives dans les zones habitées.

92. Les États ayant recours à des drones armés devraient :

a) Lorsqu'ils invoquent l'article 51, expliquer en détail les raisons les poussant à agir, y compris prouver qu'une agression est en cours ou imminente et donner des renseignements sur la proportionnalité des mesures à prendre en réponse ;

b) Mettre sur pied une équipe chargée de réduire les pertes civiles et d'enquêter sur celles-ci, qui soit dotée des ressources suffisantes, afin d'appréhender l'impact des frappes de drones et d'enregistrer avec précision les dommages causés aux civils ;

c) Enquêter de manière approfondie sur les allégations de dommages causés aux civils, y compris en utilisant des sources externes, et publier les données et conclusions.

93. Les États qui apportent leur concours aux programmes de drones d'autres États devraient :

a) Informer leur parlement de toute disposition en ce sens ;

b) Établir un cadre de surveillance solide afin de garantir qu'ils ne se rendent pas complices d'actions illicites et que les agents de l'État soient pénalement responsables (les assurances ne sont pas suffisantes en elles-mêmes) ;

c) Respecter le droit international des droits de l'homme lorsqu'il est recouru à la force sur le territoire d'un pays avec lequel l'État hôte n'est pas en conflit.

<sup>148</sup> A/AC.182/L.154.

<sup>149</sup> S/PV.8699, p. 37. Une telle discussion aurait lieu sans préjudice de tout résultat éventuel et indépendamment du fond du projet de résolution ayant fait l'objet du veto.



94. Les États qui exportent des technologies utilisées dans les drones armés devraient :

a) Adopter des contrôles plus stricts concernant le transfert de technologies utilisées dans les drones militaires et les drones à double usage et appliquer des critères clairs pour éviter les transferts irresponsables ;

b) Inclure des dispositions relatives à la protection des civils et au respect du droit international humanitaire dans les autorisations et accords relatifs à la poursuite de l'assistance, de la vente et de la formation concernant les drones armés ;

c) Adopter une procédure spéciale de surveillance de l'utilisation finale des drones afin d'analyser les résultats des frappes et leurs répercussions sur les civils.

95. Les parlements devraient :

a) Revoir leurs procédures de contrôle et de supervision afin de recenser et de limiter les cas précis dans lesquels l'emploi de la force peut ne pas être ouvertement débattu ;

b) Examiner les politiques générales relatives à l'emploi de la force, y compris à des fins d'assassinats ciblés, en particulier pour les cas dans lesquels leur approbation n'a pas été obtenue.

96. Les groupes armés qui ont recours à des drones armés devraient respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, y compris l'interdiction des exécutions arbitraires édictée par le droit international, enquêter sur toutes les allégations de violation et établir régulièrement des rapports sur les frappes de drones et les victimes qu'elles ont causées.

## Annex

### I. The targeted killing of General Soleimani

1. This case study examines the targeted killing by US armed drone of Iran's General Qassem Soleimani in Iraq. It is based on legal and policy analyses of the facts as they are known to the Special Rapporteur.

#### The case in question

2. On 3 January 2020, a targeted drone strike in the vicinity of Baghdad International Airport killed Iranian General Qassem Soleimani, commander of the Quds Force unit of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps. Abu Mahdi al-Mohandes, deputy commander of Iraq's Popular Mobilization Forces (PMFs), four other members of the PMF (Muhammed Reza al-Jaberi, Hassan Abdu al-Hadi, Muhammad al-Shaybani, Haider Ali) and four members of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps (Hossein Pourjafari, Shahroud Mozafarinia, Hadi Taremi, Vahid Zamanian) were reportedly killed in the strike. It is unclear whether civilians were harmed or killed in the attack.<sup>1</sup>

3. Arriving from Damascus reportedly on an official visit upon the invitation of the then Prime Minister of Iraq, General Soleimani landed at Bagdad airport around 1:00 am where he was met by Abu Mahdi al-Mohandes. Moments after leaving the airport, his convoy was hit by a drone strike, killing at least ten persons. Notice of the strike was only made public some hours later at 4:00 am. In the meantime, the airport went into lockdown with all flights suspended.<sup>2</sup>

4. Some hours after the strike, the US Department of Defense (DoD) claimed that the US military<sup>3</sup> had taken this "decisive" action against General Soleimani at the direction of US President Trump.<sup>4</sup>

5. On the same night that Soleimani was killed, the US military in Yemen allegedly targeted the commander of the Yemen division of Iran's elite Quds Force, Abdul Reza Shahlai. The attempt failed, but killed instead Mohammad Mirza, a Quds Force operative.<sup>5</sup>

6. Five days later, on January 8, Iran launched numerous pin-point precision<sup>6</sup> ballistic strikes, against two Coalition force bases in Iraq, including the Ain al-Assad airbase from which the US drone strike against General Soleimani was launched. The strikes injured over 100 US servicemen, including 34 troops with traumatic brain injury.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> <https://airwars.org/civilian-casualties/?country=iraq,syria&belligerent=coalition>. The Special Rapporteur is unaware of any statement by the US administration identifying who else was killed and their role, if any, in ongoing or imminent attacks on the US.

<sup>2</sup> For a timeline of the event, see this video by Al Arabiya: <https://www.youtube.com/watch?v=7-egpOeaJU4>.

<sup>3</sup> Reporting suggests the involvement of the US Central Intelligence Agency as well. <https://www.nbcnews.com/news/mideast/airport-informants-overhead-drones-how-u-s-killed-soleimani-n1113726>.

<sup>4</sup> <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049534/statement-by-the-department-of-defense/>. The DoD claimed that this was a "defensive" action, that General Soleimani was "actively developing plans to attack American diplomats and service members in Iraq and throughout the region" and the "strike was aimed at deterring future attack plans."

<sup>5</sup> See <https://theintercept.com/2020/01/10/us-strike-abdul-reza-shahlai-yemen/>; <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/on-the-day-us-forces-killed-soleimani-they-launched-another-secret-operation-targeting-a-senior-iranian-official-in-yemen>.

<sup>6</sup> <https://ukdefencejournal.org.uk/soleimani-helped-turn-iran-into-one-of-the-most-effective-proponents-of-remote-warfare-his-impact-lives-on/>.

<sup>7</sup> <https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-tbi-exclusive/exclusive-more-than-100-u-s-troops-diagnosed-with-brain-injuries-from-iran-attack-officials-idUSKBN2041ZK>.

7. Seventy-two hours after their attacks, the Iranian authorities also confirmed that an Iranian missile had struck down “by mistake” Ukraine International Airlines Flight 752 en route from Tehran to Kiev shortly after take-off. All 176 passengers and crew were killed, including 82 Iranians, 55 Canadian citizens and 30 Canadian permanent residents, 11 Ukrainians, 10 Swedes, 4 Afghans, and 3 British nationals.<sup>8</sup> The authorities insisted that the strike was a “mistake” of missile operators who had confused the civilian aircraft for a US missile or a plane. A safety investigation, led by Iran, was initiated shortly after the strike, supported by accredited representatives and experts from the affected countries. The investigation has, however, experienced delays due to the Covid19 pandemic<sup>9</sup>.

8. In the months before the events of January 2020, Iran, what the US deemed “Iran-supported militias”, and the US had engaged in a series of attacks and counter-attacks. US “interests in the Middle East region”<sup>10</sup> were allegedly targeted, to which the US had responded.<sup>11</sup> In addition, on 27 December, a rocket attack reportedly by Kata’ib Hezbollah, occurred in Kirkuck. On 29 December, a US strike against five facilities in Iraq and the Syrian Arab Republic controlled by Kata’ib Hezbollah killed allegedly 24 people and wounded 50.<sup>12</sup> Despite these incidents, it appeared both Iran and the US wished to avoid a “full-out conventional war.”<sup>13</sup>

9. These late 2019 attacks took place against a backdrop of very large popular demonstrations against the high levels of unemployment and corruption in Iraq, beginning in November and directed to the Government. The protests were met with lethal force by Iraq’s security forces and armed non-State groups, resulting in hundreds of deaths, thousands wounded and multiple disappearances of activists.<sup>14</sup>

## II. The international legal framework applicable to a drone targeted killing

10. To be lawful, a targeted killing, including by way of a drone strike, must be legal under all applicable legal regimes. The relevant regimes are the *jus ad bellum*, the *jus in bello* and international human rights law:

(a) *Jus ad bellum* is laid out in the UN-Charter and encompasses the right to use force. However, as a general rule, Art. 2.4 UN Charter forbids the use of force (or the threat to use force) between UN members with the exception, laid out under Art. 51, that gives States an inherent right to self-defense against an armed attack, as derived from customary international law. Over the last few decades, some States and commentators have attempted to expand the notion of imminent attack by suggesting that imminence is no longer defined temporally.<sup>15</sup>

(b) The second legal regime applicable in the case of a targeted killing, including by drone, is *jus in bello* or international humanitarian law. The legality of a war (the question of *jus ad bellum*) is not the focus of *jus in bello*, which is concerned instead with the protection of persons from the implications of warfare. The applicability of international

<sup>8</sup> <https://www.cbc.ca/news/world/iran-ukraine-air-crash-canadians-tehran-1.5418610>; Canadian passengers were named here: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-students-doctors-children-ukrainian-airliner-crash-victims-had/>. Some passengers were dual nationals.

<sup>9</sup> The strike against Flight 752 is the object of another inquiry by the Special Rapporteur. It is not completed at the time of publishing this report.

<sup>10</sup> <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

<sup>11</sup> <https://www.nytimes.com/2019/06/23/us/politics/trump-iran-cyber-shadow-war.html>;

<sup>12</sup> The NYT quoting an Hezbollah spokesperson:

<https://www.nytimes.com/2019/12/29/world/middleeast/us-airstrikes-iran-iraq-syria.html>.

<sup>13</sup> See, e.g., <https://www.nytimes.com/2019/06/23/us/politics/trump-iran-cyber-shadow-war.html>.

<sup>14</sup> See communications from Special Rapporteurs to the Government of Iraq: **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**

<sup>15</sup> See, e.g., David Bethlehem, Principles Relevant to the Scope of a State’s Right of Self-Defense against an Imminent or Actual Armed Attack by NonState Actors, 2012, <https://www.un.org/law/counsel/Bethlehem%20-%20Self-Defense%20Article.pdf>.

humanitarian law is thus based on the existence of an international or non-international armed conflict. To be lawful under humanitarian law, targeted killings must be limited to combatants and guided by military necessity and proportionality, which requires avoidance of excessive civilian harm.

(c) The third legal regime applicable to targeted killings by drones is international human rights law. Under Art. 6 ICCPR, States are prohibited from arbitrary deprivations of life. The prohibition is a *jus cogens* norm, recognized under customary international law,<sup>16</sup> and its respect is applicable extra-territorially (GC36, para. 63). As is well recognized, international human rights law continues to apply in armed conflict situations.

11. For the drone strike and targeted killing of General Soleimani and his companions to be lawful under international law, it must satisfy the legal requirements under all the applicable international legal regimes. Some drone strikes, but not all, raise difficulties as to their legal assessment, given that IHL and IHRL can sometimes provide diverging answers to the crucial question of when it is legally permissible to kill another person. The strike against General Soleimani is one such situation, raising genuine uncertainty as to how to interpret its lawfulness.

### III. Context and Implications: An international armed conflict?

12. General Soleimani, his companions in the Islamic Revolutionary Guard Corps, and those of Iraq's PMF<sup>17</sup> all had a military status, according to the information publicly available. Had the strike occurred within the setting of an armed conflict, under international humanitarian law they could have constituted legitimate military targets as combatants. IHL does not prohibit the killing of belligerents, but it does prohibit killings of civilians and persons hors de combat, as well as indiscriminate attacks and those resulting in an excessive loss of civilians.<sup>18</sup> Whether and how this legal regime applies to all those killed, i.e. not only to General Soleimani<sup>19</sup> but also to all his Iraqi and Iranian companions<sup>20</sup>, is thus crucial to the determination of the lawfulness of the strike.

13. International humanitarian law (IHL) applies solely during international armed conflicts (IAC) and non-international armed conflicts (NIAC). Both will be examined in turn.

<sup>16</sup> A/HRC/35/23, para. 26.

<sup>17</sup> PMF is technically an ally of the US in the fight against ISIL, but it is also an entity allegedly responsible for some of the attacks against the US in Iraq. In December 2019, the US apparently called on the Government of Iraq to take actions to control this militia, now part of State forces. But the PMF is not mentioned in US explanations for the strike against General Soleimani. It is not clear how to categorize them and the implications of their presence in the car.

<sup>18</sup> According to the ICRC, the "law relating to the conduct of hostilities is primarily a law of prohibition: it does not authorize, but prohibits certain things." In other words, when "we say that IHL 'permits' certain conduct, we mean only that IHL does not prohibit that conduct. We do not mean that IHL authorizes or justifies that conduct, or provides a legal right to engage in that conduct that might override other legal constraints." <https://www.justsecurity.org/34815/human-rights-armed-conflict-part-ii/>.

<sup>19</sup> General Soleimani had been appointed head of Iran's Quds Force in March 1998 and is credited to have transformed it into an elite force with operations said to extend across Afghanistan, Iraq, Lebanon, the Syrian Arab Republic and Yemen. The Quds Force is said to have worked closely with the Popular Mobilization Forces of Iraq in the fight against ISIL and allegedly provided close support to the Government and forces of the Syrian Arab Republic throughout the past years' conflict. For many human rights activists from Iran, Iraq and the Syrian Arab Republic General Soleimani was deemed responsible for organising, supporting, inciting official and non-official forces involved in human rights violations.

<sup>20</sup> Mr. al-Mohandes was a commander of the Popular Mobilization Force, and four others killed were members of that force. The PMF is the State umbrella of Iraqi militias. Thus, the US military strike killed members of Iraqi state forces as well. The implications of these killings are addressed in Section V below.

## Non-International Armed Conflict?

14. The strike against General Soleimani was clearly a strike against the armed forces of another State, thus discarding the possibility that this was a non-international armed conflict, which is defined by internal armed hostilities. The Special Rapporteur emphasizes this point solely because of the unusual step taken by the US to label the IRGC a “terrorist organization”. This opens the possibility of the US presenting these killings as being a part of its NIAC against Al Qaeda and its affiliates (an anomalous assertion given Iran’s leading contribution to fight against ISIL).<sup>21</sup> While the ramifications of this US designation are unclear, one cannot eliminate the reality that any action taken by a State against General Soleimani is an action against a State official. The lawfulness of that action must be determined within that context.

## An International Armed Conflict?

15. Did the strike either initiate an IAC between the US and Iran or take place as part of an ongoing IAC? The determination and classification of armed conflicts “depend on verifiable facts in accordance with objective criteria.”<sup>22</sup> However, that determination of the matter is not without ambiguity or debate. One prominent doctrine as to what triggers an IAC is the so-called “first shot” doctrine, according to which humanitarian law ought to apply from the first moment of use of force by one State against another state: literally, just a single shot by one state against another. The 2016 and 2017 ICRC commentaries on the Geneva Conventions are clear that an international armed conflict arises when one State makes recourse to the use of force against another, regardless of their reasons for doing so or the intensity of the confrontation.<sup>23</sup> In this perspective, it is not necessary for the conflict to extend over time or to provoke a certain number of victims.<sup>24</sup>

16. However, others express a different view. For instance, the ILA Committee on The Use of Force draws distinction between an armed attack (invoking the rights under Art. 51 of the UN Charter) and an international armed conflict. In its view “an armed attack that is not part of intense armed fighting is not part of an armed conflict.”<sup>25</sup> The Venice Commission also supports the application of an intensity threshold, arguing that an armed conflict “refers to protracted armed violence between States”.<sup>26</sup> More typically, however, commentators and States suggest that it takes at least a minimum, albeit undefined, threshold, beyond an isolated strike, to constitute an IAC.<sup>27</sup>

17. The Special Rapporteur believes that the determination of the existence of an international armed conflict, given its grave implications for the societies involved, should

<sup>21</sup> Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization, Issued on April 8, 2019.

<sup>22</sup> Sylvain Vite, *Typology of Armed Conflicts*, International Review of the Red Cross, Volume 91 Number 873 March 2009, <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>.

<sup>23</sup> Convention (I), 2016 Commentary, Article 2, at 218. The Special Rapporteur reads the decision as suggesting that both IAC and NIAC requires intensity. The Chamber states so when interpreting the circumstances at hand: “These hostilities exceed the intensity requirements applicable to both international and internal armed conflicts.” *PROSECUTOR v. DUSKO TADIC*, Oct. 2, 1995, at 70.

<sup>24</sup> *Pictet* suggested the threshold be a single wounded person from the intervention of armed forces. Pictet, *Commentary to Common Art. 2 Geneva Conventions* (1952), p. 32.

<sup>25</sup> INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, THE HAGUE CONFERENCE (2010), *USE OF FORCE*, at 8 [http://www.rulac.org/assets/downloads/ILA\\_report\\_armed\\_conflict\\_2010.pdf](http://www.rulac.org/assets/downloads/ILA_report_armed_conflict_2010.pdf).

<sup>26</sup> Venice Commission, 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), at 78.

<sup>27</sup> UK Declaration upon signature of the I Protocol of 1977 to the Geneva Conventions (IAC does not include acts of terrorism, “whether concerted or in isolation”); Italy’s domestic definition of armed conflict, Art. 165, *Codice Militare di Guerra*, versione emendata L. 27 febbraio 2002, n. 15: “uso militarmente organizzato e prolungato delle armi” (an organized and prolonged uses of weaponry); see generally Marko Milanovic and Vidan Hadzi-Vidanovic, “A Taxonomy of Armed Conflict”, in Christian Henderson and Nigel White (eds), *Research Handbook on International Conflict and Security Law*, 2013, pp.256–313, pre-print draft: <http://ssrn.com/abstract=1988915>.

not rely exclusively on the laws of war, but also consider and integrate analyses and case law in relation to human rights conventions and their derogations.<sup>28</sup>

18. When applied to the targeted killing by drone of General Soleimani, the “first shot” theory presents a number of challenges:

19. Firstly, in the months preceding the strike, there were a number of incidents that each on their own may have qualified as “first strikes”. In other words, the January 3, 2020 strike may have taken place as part of an ongoing IAC. Alternatively, it itself may have triggered an IAC. There might have been dozens of IACs between Iran and the US, triggered over a six month period, or there may have been none, or, alternatively, a single on-going IAC that began either in June or in December 2019.

20. On 17 December 2019, the Geneva Academy determined that in June 2019 the US and Iran were engaged in an IAC of low intensity by virtue of Iran’s shooting down of a US military drone and the alleged counter cyber-attack by the US.<sup>29</sup> For this determination, the Academy relied on the “first strike” theory, noting that “IHL is indisputably applicable in an IAC regardless of the level of violence which might occur in the use of force between the parties to the conflict.”<sup>30</sup> They found in particular that Iran’s action of shooting down an unarmed military drone, assumed by the US to be an accident, was enough to trigger the application of IHL. Published less than 3 weeks before the Soleimani strike, this analysis concludes that given the absence of further hostilities after June 2019, it was reasonable to conclude at the time of publication that this IAC was over.<sup>31</sup> The Geneva Academy did not review the aforementioned incidents of the end of December 2019 to consider whether they, together or singularly, could have triggered an IAC.

21. However, in the aftermath of the Soleimani strike, some legal researchers observed that the killings of 3 January 2020 did not start an IAC between Iran and the United States, as an IAC had began much earlier with the attacks by Iran and its “proxies”<sup>32</sup> on US forces in Iraq in November and December 2019.<sup>33</sup> Their analysis concludes that the strike against Soleimani -- referred to as an “enemy combatant” -- was thus part of an on-going IAC and, as such, his killing was legitimate with the loss of nine other lives “considered proportionate collateral damage of a precision drone strike to eliminate the mastermind behind the ongoing series of attacks against the United States.” Their analysis does not factor in the implications of fact that the strike and those before it took place on the territory of a third State – that of Iraq.

22. To the best of the Special Rapporteur’s knowledge, no other expert/s have publicly reviewed the relevant “incidents” of June 2019 onwards for the purpose of determining objectively and factually whether or not they amounted to an IAC; a telling fact on its own.

23. Secondly, the majority of scholars who have analysed the various incidents in 2019 or the drone strike against Soleimani have stopped short of concluding that these events triggered an IAC.<sup>34</sup> A range of scholarly sources and media outlets referred to the state of

<sup>28</sup> See e.g. European Court of Human Rights, *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*.

<sup>29</sup> Another source is M. Schmitt, “Top Expert Backgrounder: Aborted U.S. Strike, Cyber Operation Against Iran and International Law”, 24 June 2019, <https://www.justsecurity.org/64669/top-expertbackgrounder-on-aborted-u-s-strike-and-cyber-operation-against-iran-and-international-law/>.

<sup>30</sup> Citing J. Grignon, “The Beginning of Application of International Humanitarian Law, International Review of the Red Cross”, 2014, 152.

<sup>31</sup> <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20United%20States%20Of%20America%20And%20Islamic%20Republic%20Of%20Iran%20An%20International%20Armed%20Conflict%20Of%20Low%20Intensity.pdf>.

<sup>32</sup> The US itself has not supplied evidence to determine whether Iran had “overall control” over KH or other groups sufficient to attribute KH actions to Iran. See ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Judgment (Appeals Chamber), 15 July 1999, para. 137.

<sup>33</sup> <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/01/the-u-s-killing-of-iranian-general-qasem-soleimani-of-wrong-trees-and-red-herrings-and-why-the-killing-may-be-lawful-after-all/>.

<sup>34</sup> E.g. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, *Völkerrechtliche Aspekte des Konflikts zwischen Iran und den USA*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/677272/ba6f4e61c1f5b534f3a2ef59db1e721e/WD-2-001-20-pdf-data.pdf>; Anderson, Jan. 1, 2020,

US-Iran relations in the months and indeed over the years preceding the strike as amounting to “shadow wars”, a concept widely used in the aftermath of 9/11 to denote covert hybrid military and intelligence operations waged in countries against which the US and, in this case, Iran have no official or acknowledged armed conflicts. However, “shadow war” has no legal meaning under IHL. As the Congressional Research Service warned in a report prepared for members of the Congress and Committees on January 6, 2020, “The U.S.-Iran tensions have the potential to escalate into all-out conflict in the wake of Soleimani’s killing”<sup>35</sup>. The report refers to “heightened tensions” in the six months preceding the strike against General Soleimani, including the December 2019 incidents with the strike itself described as an “escalation.” The report stops short of deeming these to be or to have triggered an IAC. Other analyses of the December 2019 incidents and the January 2020 targeted killings conclude along similar lines.<sup>36</sup>

24. Third, in the months preceding the strike, neither the US nor Iran spoke of their being in armed conflict with the other, preferring instead to speak of, or warn against, escalation. Following the Soleimani strike, the US administration officially declared that the “United States is not currently engaged in any use of force against Iran,” and that following the strike and Iran’s response, “there have been no further uses of force between Iran and the United States”.<sup>37</sup> Iran’s foreign minister declared the strike an “act of terrorism,” and Iran promised revenge.<sup>38</sup> But no action or statement has been made suggesting that either State considered themselves to be at war, either before or after the strike against General Soleimani.

25. It is well established that a formal declaration of war is not necessary for an IAC to be in effect. It is equally established that an IAC may be triggered notwithstanding the positions to the contrary of the parties to the conflict.<sup>39</sup> Nevertheless, it is reasonable to expect, at the very least, some debates of the issue in the countries concerned and/or internationally. It is somewhat unreasonable to argue retroactively that an IAC between Iran and the United States had been waged for several days, weeks or months prior to the killing in question.

26. One would have also expected inter-governmental bodies and other UN Member States to warn against an IAC or the risks of an IAC, or to have been informed that incidents had reached the level of an IAC. There are indications that a number of governments and the Secretary-General were alarmed at the deterioration of the US-Iran relations, and by the risks of escalation, ever since the US decision to withdraw from the Joint Comprehensive Plan of Action. But to the Special Rapporteur’s knowledge there was no mention that an IAC had occurred or was underway.

27. This all means that to suggest that the targeted killing of General Soleimani took place in the context of a pre-existing IAC, amounts to suggesting a breakdown of the national and international institutions whose responsibility it is to scrutinize inter-governmental military relations and activities and ensure peace and security. This may well be the case. The Soleimani strike may raise not only complex legal and empirical questions regarding its lawfulness and the classification of conflicts, but also profound policy and political concerns about the functioning of a variety of bodies dedicated to democratic governance, peace and security.

---

<https://www.lawfareblog.com/law-and-consequences-recent-airstrikes-iraq>; but see Marko Milanovic, January 8, 2020, <https://www.ejiltalk.org/iran-unlawfully-retaliates-against-the-united-states-violating-iraqi-sovereignty-in-the-process/>.

<sup>35</sup> <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R45795.pdf> p. 2.

<sup>36</sup> See e.g. <https://www.lawfareblog.com/law-and-consequences-recent-airstrikes-iraq>. Similarly, the German scientific services of the Parliament concluded that the events between Iran and US prior to the drone strike did not amount to an armed attack: <https://www.bundestag.de/resource/blob/677272/ba6f4e61c1f5b534f3a2ef59db1e721e/WD-2-001-20-pdf-data.pdf>.

<sup>37</sup> US official position: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/SAP\\_SJ-RES-68.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/SAP_SJ-RES-68.pdf).

<sup>38</sup> <https://www.nytimes.com/2020/01/03/world/middleeast/iranian-general-qassem-soleimani-killed.html?referringSource=articleShare>.

<sup>39</sup> Article 2(1) common to the 1949 Geneva Conventions.

28. Fourthly, if the strike against General Soleimani was itself a “first strike” triggering an IAC - against whom was that international armed conflict initiated: Iran? Iraq? Both? Applying a “first strike” theory would mean that the car carrying General Soleimani and his companions would be considered a conflict zone, but that everywhere else in the immediate surrounds of the convoy – as far as the Iraqi government and people were aware – was a non-conflict zone. It is understood that IHL may be applied to an act rather than spatially. Nevertheless, when the “first strike” theory is operationalized, its result may be the existence of an IAC limited to the vehicle in which General Soleimani was travelling and inevitably the asphalt within its immediate proximity. But as limited as these are spatially, they nevertheless are located on Iraq’s sovereign territory.

29. Fifthly, the Special Rapporteur notes that there may be valid reasons to assert that the US strike against General Soleimani did trigger an IAC and thus should be bound by IHL.

30. The strike was against a high-level State official, making it qualitatively different from the other drone strikes analysed by Special Rapporteurs, which were launched against non-State actors. This is the primary reason the Soleimani strike is considered a watershed change in the conduct of extraterritorially targeted strikes and killings. It is hard to imagine that a similar strike against a Western military leader would not be considered as an act of war, potentially leading to intense action, political, military and otherwise, against the State launching the strike. Indeed, this seems precisely the type of strike that the “first shot” doctrine is designed to capture if one is to follow the doctrine. However, the reactions amongst governments in the aftermath of the strike provide evidence of the fear of a full-blown conflict between the two countries, and possibly further beyond.

31. The determination that the strike prompted an IAC would imply that the parties are bound by their obligations under the Geneva Convention. According to the Geneva Academy, the conclusion that the shooting down of a military drone triggers an IAC is “the only way to fulfil the goals of IHL ... Even if the armed forces of one state attack one military target in the territory of another state, it is crucial to apply this principle in order to protect civilians in that territory<sup>40</sup>.” Under this approach, the strike against Soleimani, in continuing or triggering an IAC, imposed obligations upon the striking State to protect civilians, among other requirements. It is unclear whether the US intended to abide by IHL when striking General Soleimani, although one hopes that they sought to do so. Indeed, humanitarian law principles of distinction and proportionality are reflected in the 2016 Report on the legal and policy frameworks guiding the United States’ use of military force and the 2019 Presidential Policy Guidance.<sup>41</sup> In contrast however, the US has continuously insisted that its human rights obligations do not apply extraterritorially, thereby potentially leaving a black hole with no legal standards, should IHL not apply.<sup>42</sup>

32. Yet, while it may be principled and somehow pragmatic, in order to protect Iraqi civilians, to conclude that the Soleimani strike constituted an IAC, it presents several limitations.

33. The identity of States involved in specific incidents, their relations, and the domestic legal frameworks within which they operate, ought to be considered when conducting a technical assessment of the determination of an international or non-international armed conflict, but these factors cannot solely be determining<sup>43</sup>. Such an approach in particular ignores the complementarity of IHL and IHRL in armed conflict situations, confirmed by international jurisprudence<sup>44</sup> and the text of human rights treaties, including derogations<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Geneva Academy, December 2019, p.5.

<sup>41</sup> U.S. Report on the legal and policy frameworks guiding the United States’ use of military force and related national security operations, p. 25.

<sup>42</sup> <https://www.justsecurity.org/68030/targeted-killing-of-general-soleimani-why-the-laws-of-war-should-apply-and-why-it-matters/> Eliav Lieblich argues state practice regarding extra-territorial application of human rights would lead to the possible outcome, that neither IHL nor IHRL would apply.

<sup>43</sup> <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>.

<sup>44</sup> See for instance ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996.



Further, by rejecting its human rights obligations extraterritorially, the US is an outlier, particularly as it relates to the obligation to abide by *jus cogens* norms, such as the prohibition against arbitrary killings.

34. A far more straightforward and, in the Special Rapporteur's view, reasonable and logical way of protecting potential targets as well as civilians in situations where the nature of the armed conflict is difficult to ascertain, would be to apply human rights law to their protections.

35. Such a position should certainly apply to extraterritorial targeted strikes in non-belligerent States: these strikes occur outside the territories of the States engaged in hostilities and thus cannot be considered part of an armed conflict subject to IHL. Arguing otherwise will potentially subject non-belligerent civilians and civilian objects to "proportional" harm simply because "an individual sought by another State is in their midst"<sup>46</sup>. For this reason, the ICRC has argued, at least in the context of NIACs, that targeted strikes in non-belligerent States against personnel purportedly engaged in a conflict should be governed by IHRL, not IHL.<sup>47</sup> Just as the ICRC finds these non-belligerent circumstances determinative for targeted strikes in a NIAC, should they not be found determinative in an attack against a State official on the territory of a third State as well?<sup>48</sup>

36. Finally, even if, for the sake of arguments, one was to conclude that this one strike against General Soleimani triggered an IAC, and that it must be assessed against IHL, one may interrogate whether IHL standards are the best "fit," for lack of a better word, to assess the act and the situation – a single strike, one or two cars targeted, 10 individuals killed, in a non-belligerent country, surrounded by people unaware of and unprepared for an international armed conflict. This is far from the battlefields that IHL was designed to regulate or the urban warfare which the international community is increasingly confronting.<sup>49</sup>

37. As highlighted in her thematic report, the Special Rapporteur would recommend that other sources of law, besides IHL, be considered, in the first place IHRL, and that a systemic integration and purposive interpretation ought to be adopted. Such a method, in her view, will end up playing down the combatant status of the target(s), focusing instead on issues in relation to military necessity, proportionality and humanity.<sup>50</sup>

38. By failing to consider systemic integration and purposive interpretation along with the specificities of the context, the application of a "first shot" theory to the targeted killing of a State actor translates into the real possibility that ALL soldiers, anywhere in the world, could constitute a legitimate target. This approach may well trigger "ultra-short international armed conflicts: but it would also "effectively evaporate the distinction between war and peace".<sup>51</sup>

39. A first strike approach by a drone strike against a State actor in a third, non-belligerent, State, raises more questions than it solves. In the context of the strike against General Soleimani, it is the opinion of the Special Rapporteur that international human rights law remains the applicable framework. The US and Iran had not been and have not been considered to be involved in an IAC before or after the strike and the strike occurred in a civilian setting in an area outside of active hostilities and in a non-belligerent State.

<sup>45</sup> Marco Milanovic, "Norm Conflicts, International Humanitarian Law and Human Rights Law », *Journal of Conflict & Security Law*, 2009.

<sup>46</sup> ICRC's 2011 Challenges of Modern Warfare, at 21–22.

<sup>47</sup> ICRC 2011 Challenges of Modern Warfare at 21–22.

<sup>48</sup> See also *Public Committee Against Torture v. Government*, 2006, para 4, applying IHRL principles to targeted strikes in a non-battlefield environment.

<sup>49</sup> <https://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-cities-civilian-devastation-and-suffering-must-stop>.

<sup>50</sup> Supreme Court of Israel, *Public Committee against Torture in Israel v. Government of Israel*, 2006.

<sup>51</sup> <https://opiniojuris.org/2020/01/20/soleimani-and-targeted-killings-of-enemy-combatants-part-i-revisiting-the-first-shot-theory/>.

## IV. The Lawfulness of the Strike under International Human Rights Law

40. The Human Rights Committee (HRC) in its General Comment No. 36 (GC36), clarifies that “[T]he guarantees against arbitrary deprivation of life contained in article 6 continue to apply in all circumstances, including in situations of armed conflict and other public emergencies.<sup>52</sup> The right to life must be protected and no arbitrary deprivations of life is allowed.

41. The right to life must also be respected extraterritorially. The International Court of Justice,<sup>53</sup> the Human Rights Committee<sup>54</sup>, the Inter-American Commission on Human Rights<sup>55</sup> and the European Court of Human Rights<sup>56</sup> have all confirmed that human rights treaty obligations apply in principle to the conduct of a State outside its territory.

42. With regard to the right to life, the HRC has emphasised the functional dimension of extraterritorial human rights obligations and jurisdiction<sup>57</sup>, one that derives from a State’s (uniquely located) capacities to respect or protect human rights, including the right to life, of people over which they have some degree of control: a State “has an obligation to respect and to ensure the rights under article 6 of all persons who are within its territory and all persons subject to its jurisdiction, that is, all persons over whose enjoyment of the right to life it exercises power or effective control”.<sup>58</sup> This is a position that the Special Rapporteur endorses and has applied in her thematic reports.<sup>59</sup>

43. Using a drone to target an individual anywhere he or she may be, including at home, is “indeed the ultimate exercise of physical power and control over the individual who was shot and killed.”<sup>60</sup> To argue otherwise is an anachronism when the physical presence of a State official was necessary to assert control. A targeted drone killing requires monitoring, tracking, surveillance and a specific decision to kill a particular person – all exercises of power over that person.<sup>61</sup> As the reach of a State’s power expands, so too do its responsibilities.

44. States parties engaged in acts of aggression as defined in international law, resulting in deprivation of life, violate ipso facto article 6 of the Covenant<sup>62</sup> while States parties that fail to take all reasonable measures to settle their international disputes by peaceful means might fall short of complying with their positive obligation to ensure the right to life.<sup>63</sup>

45. The Special Rapporteur recognizes that context and situation matter in determining whether a State killing is arbitrary. Reacting to threats is not an exact science, and governments understandably should want to err on the side of caution, proportionality and protection. Indeed, Article 6, ICCPR, “imposes a positive obligation on the State to protect life, including by taking effective preventive measures against a real and immediate risk to life from a terrorist attack.”<sup>64</sup> The “existence and nature of a public emergency which

<sup>52</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 36, para. 67. See also *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, ICJ Rep, para 25; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Territory* 2004, ICJ Rep136 para. 106; see also UNSC Resolution 2249 (2015).

<sup>53</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, para. 109.

<sup>54</sup> General comment No. 31 (2004).

<sup>55</sup> *Coard and others v. United States*, 1999, para. 37.

<sup>56</sup> For instance, *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, application No. 55721/07.

<sup>57</sup> M. Milanovic, “The Murder of Jamal Khashoggi” at 36, 2019 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3360647](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360647)Milanovic.

<sup>58</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 36, para. 63.

<sup>59</sup> A/HRC41/36; A/HRC/38/44; A/74/318.

<sup>60</sup> *Al Saadoon v Secretary of State for Defense*, [2015], para 117.

<sup>61</sup> Nils Meltzer, *Targeted Killing in International Law* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008).

<sup>62</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 64.

<sup>63</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 70.

<sup>64</sup> House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights, *The Government’s Policy on the Use of Drones for Targeted Killing*, Second Report of Session 2015–16, at 8. <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf>.

threatens the life of the nation may ... be relevant to a determination of whether a particular act or omission leading to deprivation of life is arbitrary and to a determination of the scope of the positive measures that States parties must undertake.”<sup>65</sup>

46. A situation such as the killing of General Soleimani demands contextual and situational analysis, the reference to other sources of law and purposive interpretation. The European Court for Human Rights (ECtHR) has introduced flexibility in its assessment of necessity and proportionality on the basis of the context. It recognizes that the standard of absolute necessity may be simply impossible “where the authorities had to act under tremendous time pressure and where their control of the situation was minimal ... The Court is acutely conscious of the difficulties faced by States in protecting their populations from terrorist violence, and recognises the complexity of this problem.”<sup>66</sup>

47. For instance, in *Finogenov v. Russia* (2011),<sup>67</sup> the ECtHR ruled that there had been no violation of the right to life when the Russian state used gas to resolve a hostage crisis in a theatre because the authorities were acting under time pressure and their control of the situation was minimal. It found that the authorities could reasonably have concluded from the circumstances that there existed a real and serious risk for the lives (in this case of the hostages), and that the use of lethal force was sooner or later unavoidable. In another case,<sup>68</sup> the Court determined that in order to ascertain whether a State has used reasonable force in relation to the right to life, it must examine the planning of the operation, and its investigation, along with its actual execution. Only with this latter did the Court find that the use of force has not been disproportionate because the soldiers were acting in reaction to a “genuine belief” that it was necessary to shoot the suspects in light of the alternatively grave consequences.

48. The targeted killing of General Soleimani raises however three issues at least, which are difficult if not impossible to reconcile with the aforementioned standards guiding the use of force: (i) the planning inherent to a drone strike indicating premeditation and the absence of considering alternative options (except calling off the strike); (ii) the absence of evidence that the target presented an imminent or even actual threat to life: even when incorporating the secrecy inherent to intelligence work, the information provided by the US authorities are remarkably vague and inconsequential as far as a possible imminent threat is concerned<sup>69</sup>; (iii) the killing of 9 other persons in addition to that of General Soleimani, who individually have not been identified and assessed as presenting imminent threats. Five of these were civilians of Iraq, a US partner.

49. The United States report to the Security Council about the strike makes no reference to the General himself, speaking only of leadership elements of the Iranian Revolutionary Guards. Public statements in the immediate aftermath of the drone strike, particularly that of President Trump himself, spoke of Soleimani plotting imminent and sinister attacks on American diplomats and military personnel “but we caught him in the act and terminated him”.<sup>70</sup>

50. The Special Rapporteur appreciates the need for careful analysis and consideration in protecting the public against threats. However, striking well before an attack is imminent – on the grounds that this is the best shot – makes the actual existence of the threat difficult to evaluate after the fact and increases the likelihood that alternatives – such as capture and detention – are never really considered. A threat to life is not imminent if it has “not yet crystallized” but “might materialize at some time in the future”. Otherwise, one excludes

<sup>65</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 67.

<sup>66</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-108231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-108231%22]}) para. 211–212.

<sup>67</sup> *Finogenov v. Russia*, 2011 32; 3.

<sup>68</sup> <http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/08/Texto-Cmpl-McCANN-AND-OTHERS-v-UK.pdf>.

<sup>69</sup> <https://www.justsecurity.org/68094/how-to-think-about-the-soleimani-strike-in-four-questions/>.

<sup>70</sup> <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-blast-intelligence/trump-says-soleimani-plotted-imminent-attacks-but-critics-question-just-how-soon-idUSKBN1Z228N>.

“any possibility of an ex post facto judgment of lawfulness by the very fact that it aims to deal in advance with threats that have not yet materialized”.<sup>71</sup>

51. The right to life imposes procedural obligations as well. The “use of lethal force by the state must be effectively regulated by a clear legal framework and the planning and control of any particular operation must be such as to minimize the risk of loss of life”.<sup>72</sup> In addition, “there must be an effective independent investigation capable of leading to accountability for any unlawful deprivation of life”.<sup>73</sup>

52. Attention to procedural obligations would help alleviate concerns about substantive violations. If the US, or other States, were more transparent as to the evidence on which their determinations were made, and allowed those determinations to be investigated and challenged, then concerns about potential unlawful killings could be addressed. Moreover, these procedures would aid in developing more robust standards for imminence, necessity and proportionality by giving facts and substance to the decisions made.

53. The Special Rapporteur is mindful of the variety of sanctions and designations attached to General Soleimani, including the 2007 UN Security Council Resolution 1747 against Iran nuclear and ballistic program (24 March 2007),<sup>74</sup> the US Executive Order 13382 against “Proliferation Activities and Support for terrorism” (25 October 2007),<sup>75</sup> the European Union Regulation 611/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in the Syrian Arab Republic (23 June 2011)<sup>76</sup>, and the US “Foreign Terrorist Organization” designation of 15 April 2019<sup>77</sup>. The IRGC were reportedly involved in shooting Iranian protestors in 2019<sup>78</sup> while the al-Qads forces were implicated in the ground-offensive to besiege eastern Aleppo city.<sup>79</sup> The Special rapporteur is also aware of the extent to which he appeared to be revered in Iran. Meeting the procedural obligations of IHRL would have allowed evidence to be presented regarding the human rights violations he may have been responsible for, incited or permitted. The proper course was to join forces with others to bring him and others associated with him to justice in the appropriate international forum. Any concerns the US or other countries might have had about possible inadequacies of international justice should have been addressed through strengthening those institutions, not disregarding them altogether.

## V. Lawfulness of the killing under *jus ad bellum*

54. Under the UN Charter, States are expected to commit to “refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political Independence” of any State and to “settle their international disputes by peaceful means”. Art. 2 (3), 2 (4). However, a State retains the right “of individual or collective self-defence if an armed attack occurs” (Art. 51). Although there is continuous debate over the precise contours of this right (to self-defence) there appears to be a consensus that a State can defend itself against a current, ongoing attack as well as an attack that is imminent, where the attack is “instant, overwhelming and leaving no choice of means, no moment of deliberation.”<sup>80</sup>

55. On January 8, 2020, the United States submitted a letter to the Security Council about the strike against General Soleimani, fulfilling an obligation under Art. 51. This letter provides the US formal explanation as to why its strike constituted an act of self-defence.

<sup>71</sup> Elisabeth Wilmhurst, *Principles of International Law on the Use of Force in Self-defence*, p. 9.

<sup>72</sup> <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf> p. 53.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1747-%282007%29>.

<sup>75</sup> <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>.

<sup>76</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:164:0001:0003:EN:PDF>.

<sup>77</sup> <https://www.state.gov/designation-of-the-islamic-revolutionary-guard-corps/>.

<sup>78</sup> <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25393&LangID=E>.

<sup>79</sup> A/HRC/34/64.

<sup>80</sup> R.Y. Jennings, “The *Caroline* and *McLeod* cases”, *American Journal of International Law*, January 1938. See also UN Doc A/59/565 and Corr.1, at para. 188, [www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf).

As such, this letter should be the sole basis in determining the legality of the strike under the Charter. One must not “ascribe to State’s legal views which they do not themselves formulate.”<sup>81</sup>

56. The United States asserts that the strike was “in response to an escalating series of armed attacks in recent months by the Islamic Republic of Iran and Iran-supported militias on U.S. forces and interests in the Middle East region, in order to deter the Islamic Republic of Iran from conducting or supporting further attacks against the United States or U.S. interests, and to degrade the Islamic Republic of Iran and Islamic Revolutionary Guard Corps Qods Force-supported militias’ ability to conduct attacks.”<sup>82</sup>

57. This statement alleges an ongoing series of attacks, thereby entitling the United States to defend itself.<sup>83</sup> The International Court of Justice has intimated that a series of attacks, collectively, could amount to an armed attack.<sup>84</sup> But on its face, the letter fails to describe even one ongoing attack. It describes separate and distinct attacks, not necessarily escalating, that are not related in time or even targets.<sup>85</sup>

58. The first incident listed, which occurred almost 5 months prior to the strike, was a “threat,” not an attack, against a US ship by an Iranian unmanned aerial system: a threat is not an attack for purposes of Art. 51, unless it is recent and provides evidence that indicates an imminent attack. The second incident listed, which occurred almost 6 months prior to the strike, was the shooting down of a US drone by an Iranian missile; Iran claimed the drone entered its airspace. Even if such an attack sufficed under Art. 51, which is questionable, the attack had clearly concluded well before January 2020.<sup>86</sup>

59. The letter generically identifies “attacks on commercial vessels off the port of Fujairah and in the Gulf of Oman that threaten freedom of navigation and the security of international commerce,” as well as “missile and unmanned aircraft attacks on the territory of Saudi Arabia.” However, the United States was not the target of these attacks, and none of the countries involved asked the United States to use force against Iran in their defense. They do not provide grounds to the United States itself for a claim of self-defense.<sup>87</sup>

60. The core of any argument that there was an ongoing attack seems to turn on attacks by “Qods Force-backed militia groups in Iraq, including Kata’ib Hizballah”<sup>88</sup> against bases where US personnel were present. However, nowhere in the letter does the United States state that Iran had “overall control”<sup>89</sup> over these groups,<sup>90</sup> instead the United States claims that Iran “backed” them. According to the ICJ, assistance to armed groups “in the form of the provision of weapons or logistical or other support” does not constitute an armed attack.<sup>91</sup>

<sup>81</sup> *Nicaragua v United States of America*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, 14 at 134, para 266.

<sup>82</sup> <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

<sup>83</sup> <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/01/the-u-s-killing-of-iranian-general-qasem-soleimani-of-wrong-trees-and-red-herrings-and-why-the-killing-may-be-lawful-after-all/>.

<sup>84</sup> *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2003, para. 64.

<sup>85</sup> <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.* See also <https://www.justsecurity.org/68094/how-to-think-about-the-soleimani-strike-in-four-questions/>.

<sup>88</sup> <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

<sup>89</sup> *ICTY, Prosecutor v. Tadic*, 15 July 1999, paras. 120, 131, 137.

<sup>90</sup> The US Department of Defense statement on January 2, 2020 stated that he “orchestrated” and “approved” the attacks in December in Iraq. <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049534/statement-by-the-department-of-defense/>. However, while it is certainly possible that the US has evidence to this effect, this allegation is not made in the subsequent US official letter to the UN, nor was this evidence provided.

<sup>91</sup> <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

61. At no point in its Art. 51 letter, filed a full 5 days after the strike, does the United States state that it was defending against an imminent attack. In public statements, the US President,<sup>92</sup> Secretary of State<sup>93</sup> and the National Security Advisor<sup>94</sup> did mention the “imminence” of *future* attacks, but none provided a basis for the claim. Indeed, the Attorney General of the United States has stated that imminence was a “red herring”, relying instead on the past attacks as adequate grounds for the strike.<sup>95</sup> But all of these attacks, to the extent that they were directed against the United States, had all concluded in the past. If an “attack is clearly over, then the legal “clock” resets. If no further attack is imminent, then there is nothing to lawfully defend against. This is the time for negotiation, Security Council intervention, diplomatic relations and possibly military preparation. This is not the time for armed force.”<sup>96</sup>

62. The US administration reiterated its reliance on past attacks in correspondence to the US Congress in which it argued that regardless of the threat of further attacks, the “series of attacks that preceded the January 2 strike” justified sufficiently the conduct of self-defense.<sup>97</sup> Such argument appears in effect to suggest that retaliation after an armed attack has occurred is permissible – without any need to prevent further imminent attack.

63. This argument weakens the distinction between *jus ad bellum* and *jus in bello*: the use of force under Art. 51 is narrowly constructed to be an exception from the general prohibition of the use of force under Art. 2(4). The existence of previous attacks could be a legal argument for the legality of the use of force under international humanitarian law – if an international armed conflict between the states existed prior to the strike. However, the strike itself cannot be justified on the basis of retaliation/reprisal/degrading forces under *jus ad bellum*. Were the blurring of these lines to be allowed, states could cherry-pick rationalizations from the different legal frameworks to justify acts of aggression. A clear distinction between *jus ad bellum* and *jus in bello*, as well as between self-defense and retaliation/international armed conflict, must be maintained to secure the safeguards of each system and their complementary function.

64. It is possible that the US may have had intelligence indicating Iran’s control and direction over Kata’ib Hizballah and the existence of imminent attacks. This intelligence might also have shown that the US had no alternative to intervene to prevent an attack planned by General Soleimani, other than this strike. The divergent public statements by US officials as to the grounds for the attack makes this possibility somewhat remote. Nonetheless, if this were the case, the US should have brought this evidence, in a form that protected its sources, to the Security Council for public examination.<sup>98</sup> Otherwise, Art. 51 becomes a convenient excuse for any use of force at the whims of a State against another State.

<sup>92</sup> Stracqualursi/Hansler, Pompeo: Strike on Soleimani disrupted an “imminent attack” and “saved American lives”, CNN, Jan. 3, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/01/03/politics/mike-pompeo-iran-soleimani-strike-cnntv/index.html>.

<sup>93</sup> Stracqualursi/Hansler, Pompeo: Strike on Soleimani disrupted an “imminent attack” and “saved American lives”, CNN, Jan. 3, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/01/03/politics/mike-pompeo-iran-soleimani-strike-cnntv/index.html>.

<sup>94</sup> Brice-Saddler, Trump says Iranian military leader was killed by drone strike “to stop a war”, warns Iran not to retaliate, Washington Post, Jan. 4, 2020.

<sup>95</sup> [https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754_story.html).

<sup>96</sup> <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

<sup>97</sup> Notice on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/02/notice-on-the-legal-and-policy-frameworks-guiding-the-united-states-use-of-military-force-and-related-national-security-operations.pdf>; see also <https://www.justsecurity.org/69163/the-trump-administrations-latest-failed-attempt-to-justify-the-soleimani-strike/>.

<sup>98</sup> See Wilmhurst, Op cit., p. 9.

65. It is worth noting that only some States have sought to defend the legality of the strike against General Soleimani while most “were more reluctant to express views in legal terms” and the “majority of States remain(ed) silent”.<sup>99</sup>

66. Although this case study concerns the strike against General Soleimani, it is important to note that this strike did not justify Iran’s subsequent actions against the United States. On January 8, Iran launched more than a dozen missiles at military bases in Iraq hosting US forces. In their communication to the Security Council, Iran claimed its right to self-defence under Article 51 but made no reference to an imminent or ongoing armed attack by the US. These Iranian attacks also fail to qualify as self-defense under Art. 51.

67. It may well be that these acts of military force between the US and Iran signal further normative dislocation and disintegration of the framework upon which global peace and security has been based and normatively regulated for the past 75 years. However, and for immediate purpose, the one certitude derived from both the US and Iranian official statements is that their respective strikes were unlawful under *jus ad bellum*. Both armed attacks appear designed to retaliate, and the top officials in both countries focused primarily on that goal in their public statements.<sup>100</sup> Under the UN Charter, armed attacks for purposes of retaliation are never permissible.<sup>101</sup>

## VI. Involvement of a third state in the drone strike

68. The attack against General Soleimani occurred in Iraq, a sovereign State, without its consent. As such, it was a use of force against Iraq and a violation of its sovereignty. A senior Iraqi military official was killed, Abu Mahdi al-Mohandes, deputy commander of Iraq’s Popular Mobilization Forces (PMFs), as well as 4 men from PMF’s forces.<sup>102</sup> In its letter to the UNSC, the United States failed to address or justify the killing of these men or explain why its violation of Iraqi sovereignty was justified. There have been no official explanations to the UNSC indicating whether these men were targets because considered part of the ongoing or imminent attack that the United States claimed to have defended itself against, or whether they were deemed “collateral damage”.<sup>103</sup>

69. Iraq formally protested this strike to the UNSC.<sup>104</sup> Speaking of Iran and the US, it stated that it had “repeatedly asked our allies in the war on ISIL to refrain from drawing Iraq into their bilateral conflict. We have stressed that Iraq must not become the theatre of that conflict; its sole focus is on combating ISIL, and it earnestly endeavours to maintain strong relations with the two parties.” It stated that the US drone strike “amounts to an aggression against the State, Government and people of Iraq” and “a flagrant violation of the terms under which United States forces are present in the country”. Iraq called on the “Security Council to condemn the air strike and assassination, which amount to extra-

<sup>99</sup> <https://www.justsecurity.org/68173/compilation-of-states-reactions-to-u-s-and-iranian-uses-of-force-in-iraq-in-january-2020/>.

<sup>100</sup> On January 4, 2020, President Trump tweeted: “*They attacked us, & we hit back. If they attack again, which I would strongly advise them not to do, we will hit them harder than they have ever been hit before!*” The day before, on January 3, 2020, President Rouhani had stated: “*There is no doubt that the great nation of Iran and the other free nations of the region will take revenge on this horrible crime from criminal America.*” See <https://www.justsecurity.org/68173/compilation-of-states-reactions-to-u-s-and-iranian-uses-of-force-in-iraq-in-january-2020/>.

<sup>101</sup> <https://www.ejiltalk.org/iran-unlawfully-retaliates-against-the-united-states-violating-iraqi-sovereignty-in-the-process/>.

<sup>102</sup> The PMF militias were incorporated into the Iraqi military in 2016. All five men were members of Kata’ib Hezbollah (KH), and Mr. Al-Mohandes had been its founder. **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**

<sup>103</sup> News reports suggest that the US knew that these men had come into the target zone; it would have called off the strike if “Iraqi government officials allied with the US” had been there. KH is on the US State Department list of Foreign Terrorist Organizations. <https://www.justsecurity.org/67917/united-states-killed-iraqi-military-official-and-iraqi-military-personnel-in-the-two-recent-attacks/>. It should be noted that KH launched the attacks in December against US outposts, so one could argue that Iraq forces fired the first shot.

<sup>104</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3846366?ln=en>.

judicial killings and contravene with the human rights obligations of the United States.” On January 9, 2020, Iraq formally protested the strikes by Iran on Iraqi territory.

70. International law has traditionally required either valid consent of the State for the use of force in its territory or the acts of the target must somehow be attributable to the territorial State. Iraq did not consent, and while one could argue that the Kata’ib Hezbollah attacks in December were attributable to Iraq, none of the other attacks in the US Art 51 letter, justifying the strike, related to Iraq at all. The US has not provided any evidence that any attacks by Kata’ib Hezbollah were imminent. The failure of the United States to justify and formally explain its violation of Iraqi sovereignty should end the analysis. Without justification, this constitutes, as Iraq claims, an act of aggression, and all resulting deaths arbitrary deaths for which the United States bears responsibility.

71. Nonetheless, the US Secretary of Defense has suggested the US felt justified to strike General Soleimani in Iraq because of Iraq’s alleged failure to prevent Iranian attacks. On January 2, 2020, he issued a statement that he had “urged the Iraqi government to take all necessary steps to protect American forces in their country. I personally have spoken to Iraqi leadership multiple times over recent months, urging them to do more.”<sup>105</sup>

72. Since 9/11, the US and other States have articulated the “unwilling and unable” doctrine to permit strikes within a territorial State without consent: according to the US, as articulated with respect to attacks on ISIL in the Syrian Arab Republic, “States must be able to defend themselves, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, as reflected in Article 51 of the Charter of the United Nations, when ... the government of the State where the threat is located is unwilling or unable to prevent the use of its territory for such attacks.”<sup>106</sup> This doctrine has been used by the US, the UK, and others to justify targeting *inter alia* the Taliban in Afghanistan, and ISIL in the Syrian Arab Republic or providing support for those attacks. To the extent that other states have taken any position, the support for this doctrine is mixed,<sup>107</sup> but it has been used to justify the use of military force.<sup>108</sup> Russia has articulated this doctrine with respect to the Chechen in Georgia, but has rejected it with respect to Syria; Turkey has defended its actions against the PKK and Daesh in Iraq on the basis of this doctrine;<sup>109</sup> and Israel has similarly defended its actions against Hezbollah in Lebanon and against alleged Iran-backed forces in Syria.<sup>110</sup>

73. Even if valid, the “unwilling and unable” doctrine does not justify the strike within Iraq. First, as an initial matter, the extension of this doctrine to State actors, as opposed to armed non-state actors (ANSAs), appears fundamentally untenable, at least under the circumstances of this case. The threat of Iran was not “located” in Iraq, as this doctrine requires. The attacks listed by the US as justification for the strike occurred throughout the Middle East, not just in Iraq, and only two of those listed in the US Art. 51 notification were launched from Iraq. General Soleimani was traveling in Iraq on January 3, 2020, and the US took that opportunity to attack him there. However, despite travel bans imposed by the US, General Soleimani travelled throughout the Middle-East and also, apparently, to Russia. Does this mean that the US is justified in targeting General Soleimani and other Iranian officials in any State to which they travel? Would the threat from Iran then be

<sup>105</sup> <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049227/statement-by-secretary-of-defense-dr-mark-t-esper-as-prepared/>; see also <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2050341/senior-dod-official-describes-rationale-for-attack-on-quds-force-commander/> (quoting unnamed senior defense officials stating “We have been very clear with Iran and our Iraqi partners that these increasing attacks need to stop and that we would hold Iran directly responsible for any harm to U.S. personnel”).

<sup>106</sup> Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General.

<sup>107</sup> <https://www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/>.

<sup>108</sup> <https://www.lawfareblog.com/which-states-support-unwilling-and-unable-test>

<sup>109</sup> <https://www.documentcloud.org/documents/3125882-TURKEY-IRAQ-Pkk-Isil-12-18-2015.html>.

<sup>110</sup> See <http://opiniojuris.org/2011/12/15/ashley-deeks-failure-to-defend-the-unwilling-or-unable-test/>;



“located” in those countries, making those countries subject to attacks? What would be the basis for determining whose territory could be targeted?<sup>111</sup>

74. It is possible that the US is attempting to expand this “unwilling and unable” doctrine to State actors by expanding its terrorist designations from ANSAs to State entities. The U.S. declared the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), which is part of the Iranian government, as a foreign terrorist organization in April 2019.<sup>112</sup> This framing may place the conduct of the US against General Soleimani and any member of that force within its counter-terrorism measures. However, it must be understood that neither Art. 51 justifications nor human rights obligations are modified by virtue of the classification by one or several States of a particular individual or group as “terrorist”. Such classifications have no binding effect on other States, including in this case Iraq. While the U.S. had classified the IRGC as a foreign terrorist organization in April 2019,<sup>113</sup> there was no duty placed on any other nation to adopt that same classification and certainly no obligation to act against members of the group so identified or its leaders through the use of force. Iraq was not, in other words, obligated to take any action against General Soleimani.

75. Second, to justify a strike against the sovereignty of a third State, the US must show that the State was unwilling or unable to prevent an ongoing or imminent attack and that the strike in that State was necessary and proportionate. Yet, most of the prior attacks listed in the US Art 51 notification did not involve Iraq and, as noted, the US has presented no evidence nor has any emerged, to suggest that Iraq was the intended location of any imminent attack by Iran and the IRGC. Although President Trump at one point suggested that the US embassy in Iraq was a target of Iran, he quickly expanded this to four embassies, and neither claim was confirmed by administration officials. Instead, it appears that officials believed that General Soleimani intended generally to “escalate hostilities toward U.S. interests in the Middle East, to include possible attacks on diplomatic and military facilities.”<sup>114</sup>

76. At base, the primary US justification for the strike in Iraq seems to be deterrence: it was necessary, in the US view, to kill General Soleimani now to deter future attacks, even though their time and place were not known. This focus on the imminent need for a strike in self-defense reflects the recent attempt by some countries to delink imminence from a temporal definition – an attack will occur soon. Instead, it is connected to necessity – whenever or wherever an attack might occur, self-defense must necessarily occur now to prevent it.<sup>115</sup> But even this expanded notion of imminence and necessity fails in this case.

77. To make this claim of imminence and necessity, “the US would need to demonstrate that Soleimani posed an imminent threat, that it had to strike at the general when and where it did, that it could not ask the Iraqi government for permission (e.g., on the basis of its alleged collusion with Iran) and that it could not wait to strike at Soleimani elsewhere.”<sup>116</sup> Not surprisingly, the US has not attempted to make these claims. Even at the most basic

<sup>111</sup> <https://www.ejiltalk.org/the-killing-of-soleimani-the-use-of-force-against-iraq-and-overlooked-ius-ad-bellum-questions/>.

<sup>112</sup> Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization, Issued on April 8, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-designation-islamic-revolutionary-guard-corps-foreign-terrorist-organization/>.

<sup>113</sup> Canada listed Revolutionary Guard Qods Force as a terrorist entity in December 2012; Saudi Arabia designated them as a group suspected of terrorism in October 2018; the European Union levied financial sanctions on them in March 2012.

<sup>114</sup> [https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754_story.html); see also <https://www.nytimes.com/2020/01/04/us/politics/trump-suleimani.html>.

<sup>115</sup> <https://www.ejiltalk.org/the-soleimani-strike-and-self-defence-against-an-imminent-armed-attack/>. The US applies the Bethlehem Principles which list a variety of factors to consider in determining imminence. One critical factor is “What is the last feasible window of opportunity to act against the threatened armed attack?” See explanation of application of Bethlehem Principles by Attorney-General of Australia, <https://www.ejiltalk.org/the-right-of-self-defence-against-imminent-armed-attack-in-international-law/>.

<sup>116</sup> <https://www.ejiltalk.org/the-soleimani-strike-and-self-defence-against-an-imminent-armed-attack/>.

level, the US did not demonstrate that striking Soleimani was “necessary”: unlike an attack on the actual person or people carrying out the attack, or on the equipment to be used in the attack, an attack on the leader in an attempt to deter further attacks may not be effective as future attacks could still occur without him, although possibly not in the short-term.<sup>117</sup>

78. Thirdly, there is no evidence that Iraq was unable or unwilling to defend US forces on its territory. This doctrine historically has been used in circumstances where a State is unable to control actors or regions of the country or where it is in some way complicit in allowing the target to operate and plan attacks. Iraq in contrast is a US ally and has been actively cooperating with the US in combatting ISIL; yet the US did not even consult Iraq before this strike. There has been no evidence brought forward by the US as to what steps it had taken to seek Iraq’s involvement and protection before taking the strike. Vague comments about conversations by one US official had with Iraq do not suffice.<sup>118</sup>

79. There is an obligation on a State considering conducting a targeted killing on another State’s official on the territory of a third State to also factor into their assessment of necessity and proportionality the third state’s sovereignty, as well as the risks to the population and infrastructure of the third State. The equal sovereignty of States is one of the highest principles of international law and a cornerstone of the UN. So weighty is the test of this obligation that involving a non-consenting state in any act of self-defense may well be always disproportionate<sup>119</sup> and thus, always unjustified.

80. What is most telling is the failure of the US to even address the rights of Iraq and explain, and provide evidence for, its use of force against the country and its citizens. Until such an explanation is made, the conclusion must be that the strike is an act of aggression against Iraq, and the killing of its citizens and of non-citizens on its territory was unlawful and arbitrary under international law.<sup>120</sup>

81. The implication as far as the targeted killing of General Soleimani is concerned is that it was an arbitrary killing for which the US is responsible: “States parties engaged in acts of aggression as defined in international law, resulting in deprivation of life, violate ipso facto article 6 of the Covenant.”<sup>121</sup> This is an approach backed up by almost universal jurisprudence<sup>122</sup> and expert comments.<sup>123</sup>

## VII. In conclusion

82. Accordingly, in light of the evidence that the US has provided to date, the targeting of General Soleimani, and the deaths of those accompanying him, constitute an arbitrary killing for which, under IHRL, the US is responsible. The strike was in violation of Art. 2 (4) of the UN Charter with insufficient evidence provided of an ongoing or imminent attack. No evidence has been provided that General Soleimani specifically was planning an imminent attack against US interests, particularly in Iraq, for which immediate action was necessary and would have been justified. No evidence has been provided that a drone strike in a third country was necessary or that the harm caused to that country was proportionate to the harm allegedly averted. While there is information suggesting that the US requested, at least in December 2019, that Iraq take action against Kata’ib Hezbollah, no evidence has been provided that Iraq was consulted on how to alleviate any threats posed to the US arising from the visit of General Soleimani, such that Iraq should bear the burden of

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049227/statement-by-secretary-of-defense-dr-mark-t-esper-as-prepared/>.

<sup>119</sup> Akande and Liefländer, Clarifying Necessity, Imminence, and Proportionality in the Law of Self-Defense, 107 *The American Journal of International Law* 563, 568 (July 2013).

<sup>120</sup> International Law Association Conference, Sydney (2018), Final Report on Aggression and the Use of Force, p. 16.

<sup>121</sup> General Comment No. 36, at 70.

<sup>122</sup> See e.g. Inter-American Commission on Human Rights, *Abella v. Argentina*, November 18, 1997, at 161; Inter-American Court of Human Rights, *Santo Domingo Massacre v. Colombia*, pp. 211–236; ICJ, *Democratic Republic of the Congo v. Uganda* (Judgment of 19 December 2005), paras. 216.

<sup>123</sup> Human Rights Committee, General Comment (GC) No. 36, at 64.

addressing those threats. No evidence has been produced that there was no time for the US to seek aid from the international community, including the UNSC, in addressing the alleged imminent threats. Major General Soleimani was in charge of Iran military strategy, and actions, in Iraq and the Syrian Arab Republic. But absent an actual imminent threat to life, the course of action taken by the US was unlawful.

83. As noted in the introduction, in the months preceding the strike against General Soleimani, hundreds of Iraqis were wounded and killed in the context of peaceful demonstrations. Others lost their lives in the fight against what is left of ISIL and other groups which continue to operate. These deaths came less than two years after the end of a devastating conflict in which an estimated 30,000 Iraqi civilians were killed and another 55,000 were injured.<sup>124</sup>

84. The strikes against General Soleimani and the US bases in Iraq resulted in far more casualties than their direct targets alone. 176 passengers lost their lives when an Iranian missile struck their plane, by “mistake” according to Iran, in the midst of escalating tensions.<sup>125</sup> UN Special Procedures also alleged that Iranians protesting the authorities’ lack of transparency over the incident were killed,<sup>126</sup> while Iraqi protesters continued to be targeted, killed or disappeared.<sup>127</sup>

85. With Iraq increasingly treated as if “an open arena for the settling of scores” and yet “a theatre for a potential war that could be further devastating to it and to the region and the entire world”,<sup>128</sup> it is impossible to sustain a plausible argument that somehow the two strikes were intended to contribute to or occurred as part of a post-conflict and reconstruction strategy. They did not. What these acts did convey however is scant concern for the well-being of the people of the countries affected, including an absence of concern for the rights and demands of the young demonstrators who across the region cry out for democracy and human rights.

---

<sup>124</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/185/94/PDF/G1818594.pdf?OpenElement>.

<sup>125</sup> These included the US President January 4 threats to target 52 Iranian sites, including cultural sites <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1213593975732527112?s=11>.

<sup>126</sup> Special Procedures communications, Iran, 19 February 2020. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25070>.

<sup>127</sup> Special Procedure communication, Iraq, 13 January 2020. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25020>.

<sup>128</sup> <https://undocs.org/S/2020/26>.