



Assemblée générale

Distr. générale
4 octobre 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante et unième session

24 juin-12 juillet 2019

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**

Enquêtes sur les homicides volontaires de défenseurs des droits de l'homme, de journalistes et de dissidents en vue par un État, établissement des responsabilités et prévention

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

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires traite la question des enquêtes concernant les homicides volontaires de défenseurs des droits de l'homme, de journalistes et de dissidents en vue, y compris de personnes ayant cherché refuge à l'étranger, par un État, de l'établissement des responsabilités et de la prévention de ce phénomène. Le rapport s'ouvre sur un résumé des conclusions juridiques de l'enquête internationale relative aux droits de l'homme menée par la Rapporteuse spéciale sur le décès, par suite d'actes illicites, du journaliste saoudien Jamal Khashoggi. Le texte intégral de ces conclusions peut être consulté dans le rapport relatif à cette enquête (A/HRC/41/CRP.1). La Rapporteuse spéciale examine ensuite les incidences qu'a sur les plans du droit et des politiques la responsabilité de protéger et le devoir d'alerter les personnes visées par des menaces crédibles émanant d'acteurs étatiques ou non étatiques. Puis elle propose que de nouveaux mécanismes soient créés dans le cadre des Nations Unies en vue de renforcer le respect de l'obligation d'établir les responsabilités dans les affaires d'exécutions arbitraires ainsi que la prévention de tels actes, avant de conclure le rapport en recommandant plusieurs mesures visant à faire rendre compte de leurs actes les responsables du décès de Jamal Khashoggi.

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



Table des matières

| | <i>Page</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Enquête relative aux droits de l'homme concernant l'exécution de Jamal Khashoggi | 3 |
| III. Responsabilité de protéger et devoir d'alerter | 6 |
| A. Le principe de diligence voulue | 7 |
| B. Responsabilité de protéger contre les agissements d'autres États | 10 |
| C. Application extraterritoriale | 11 |
| D. Devoir d'alerter | 12 |
| E. Mise en œuvre hors du territoire du devoir d'alerter | 14 |
| IV. Conclusion : renforcer la protection et l'obligation d'établir les responsabilités | 16 |
| V. Recommandations | 18 |

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 35/15 du Conseil. Il contient un résumé de l'enquête relative aux droits de l'homme engagée en janvier 2019 par la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant le décès, par suite d'actes illicites, du journaliste saoudien Jamal Khashoggi. Le texte intégral des conclusions de l'enquête peut être consulté dans le rapport y relatif¹.

II. Enquête relative aux droits de l'homme concernant l'exécution de Jamal Khashoggi

2. En janvier 2019, la Rapporteuse spéciale a engagé une enquête relative aux droits de l'homme concernant le décès du journaliste saoudien Jamal Khashoggi, survenu à la suite d'actes illicites².

3. L'exécution de M. Khashoggi illustre parfaitement le phénomène d'ampleur mondiale que constituent les meurtres visant des journalistes et autres professionnels des médias, des défenseurs des droits de l'homme et des militants politiques, phénomène que dénoncent fréquemment les États, les institutions des Nations Unies et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi qu'un grand nombre d'organisations internationales et nationales des droits de l'homme. Face à ce phénomène, dans sa résolution 68/163 l'Assemblée générale a proclamé le 2 novembre Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre des journalistes et elle a exhorté les États Membres à prendre des mesures afin de combattre le climat actuel d'impunité. En 1998, l'Assemblée a adopté la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, qui est l'une des pierres angulaires de la protection des défenseurs des droits de l'homme³.

4. L'exécution de M. Khashoggi est à la croisée de plusieurs tendances et préoccupations qui figurent parmi les principales priorités de la communauté internationale et des Nations Unies et se sont révélées difficiles à traiter efficacement. L'enquête relative aux droits de l'homme concernant l'exécution de M. Khashoggi a donc pour objet de faire la lumière sur les problèmes normatifs, juridiques et politiques que les États Membres, les Nations Unies, la société civile et le monde des entreprises doivent traiter s'ils veulent renforcer l'efficacité de leurs mécanismes de prévention et de protection.

Responsabilité de l'État

5. Les éléments de preuve recueillis par la Rapporteuse spéciale montrent que l'interception de M. Khashoggi au consulat saoudien était l'aboutissement d'un plan très élaboré, qui a nécessité une coordination considérable et de gros moyens humains et financiers. Cette opération a été supervisée, planifiée et approuvée par des hauts responsables de l'État, comme l'a déterminé le procureur saoudien. Les éléments prouvant la préméditation sont crédibles, notamment la présence dans l'équipe saoudienne des opérations spéciales d'un médecin légiste qui, alors qu'il se trouvait au consulat, a décrit ses méthodes de démembrement pas même une heure avant l'entrée de M. Khashoggi au consulat.

6. Les circonstances du décès de M. Khashoggi ont donné lieu à de nombreuses théories et allégations, dont aucune ne met hors de cause la responsabilité de l'État saoudien. Sur le plan juridique, pour établir si la responsabilité de l'État est engagée il n'est pas déterminant de savoir quels fonctionnaires ont commandité l'assassinat de M. Khashoggi, si l'un d'entre eux, voire tous, ont ordonné sa capture en vue d'un transfert qui, après avoir

¹ A/HRC/41/CRP.1.

² Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/Inquiry.aspx.

³ Voir www.ohchr.org/fr/issues/srhrdefenders/pages/declaration.aspx.

échouée, a entraîné la mort accidentelle de l'intéressé, ou bien si les fonctionnaires concernés ont agi de leur propre initiative dans le but de ramener M. Khashoggi en Arabie saoudite, mais l'ont exécuté en cours d'opération, ou encore s'ils ont agi *ultra vires* (cas qui correspondrait à la théorie des « agents étatiques hors la loi ») et l'ont tué délibérément.

7. Le meurtre de M. Khashoggi constitue une exécution extrajudiciaire dont l'Arabie saoudite porte la responsabilité. La tentative d'enlèvement à son encontre aurait aussi constitué une violation du droit international des droits de l'homme. Ce meurtre constitue en outre une violation de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ainsi que de l'interdiction de l'emploi de la force par un État hors de ses frontières en temps de paix (au sens du droit coutumier et de la Charte des Nations Unies). En exécutant un journaliste, l'Arabie saoudite a également contrevenu à l'un des principes fondamentaux des Nations Unies, à savoir la protection de la liberté d'expression. On peut donc avancer de façon crédible que l'Arabie saoudite a employé la force hors de ses frontières d'une manière qui est contraire aux buts des Nations Unies. De plus, les circonstances qui ont précédé l'exécution de M. Khashoggi peuvent constituer des faits de torture au sens de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ratifiée par l'Arabie saoudite. Enfin, l'exécution de M. Khashoggi constitue aussi, à ce jour, un cas de disparition forcée, étant donné que le lieu où se trouvent ses restes demeure inconnu.

Responsabilité individuelle

8. La Rapporteuse spéciale a déterminé que des éléments de preuve crédibles justifiaient une enquête plus approfondie concernant la responsabilité individuelle de plusieurs hauts responsables saoudiens, y compris le Prince héritier. Elle appelle l'attention sur le risque qu'il y aurait à donner une importance démesurée à l'identification du commanditaire de l'infraction et souligne que la recherche de la justice et l'établissement des responsabilités ne doivent pas reposer uniquement sur la découverte « du tueur l'arme encore fumante au poing ». Il s'agit aussi, si ce n'est principalement, de déterminer quelles sont les personnes qui, dans le contexte de la commission d'une violation, ont abusé de l'autorité que leur conférait leur position ou ne se sont pas acquittées des responsabilités qui en découlaient.

Obligation d'enquêter et immunité consulaire

9. La Rapporteuse spéciale a conclu que les enquêtes menées par l'Arabie saoudite et par la Turquie ne satisfaisaient pas aux normes internationales relatives aux enquêtes sur les décès par suite d'actes illicites.

10. La Rapporteuse spéciale s'est assurée qu'aucune disposition de la Convention de Vienne ne faisait obligation aux autorités saoudiennes d'autoriser l'accès des enquêteurs turcs aux locaux consulaires saoudiens. L'Arabie saoudite était néanmoins liée par l'obligation internationale de coopérer avec les autorités turques aux fins de l'enquête relative au meurtre de M. Khashoggi. Une telle coopération aurait sans conteste exigé que l'Arabie saoudite accorde, de bonne foi, aux autorités turques la possibilité d'accéder au consulat rapidement et effectivement. L'immunité consulaire n'a jamais eu vocation à favoriser l'impunité.

11. La Rapporteuse spéciale a réuni des éléments de preuve crédibles établissant que les scènes de crime auraient fait l'objet d'un nettoyage complet et même technique et scientifique, ce qui suggère que les autorités saoudiennes n'ont pas mené leur enquête de bonne foi et auraient ainsi entravé l'action de la justice.

12. Les enquêteurs turcs, accompagnés d'enquêteurs saoudiens, n'ont pu accéder au consulat que le 15 octobre 2018, pendant six heures, et aux résidences consulaires que le 17 octobre, pendant environ treize heures, et il leur a fallu en outre fouiller la totalité de la flotte de véhicules du consulat. Leurs investigations scientifiques et médico-légales ont été limitées à des prélèvements par « écouvillonnage » et ils n'ont pas été autorisés à sonder un puits situé dans la résidence. Les limitations imposées aux enquêteurs turcs par l'Arabie saoudite ne peuvent être justifiées par la nécessité de protéger les opérations consulaires.

13. Les enquêteurs turcs ont décidé de ne pas fouiller le consulat saoudien avant d'y avoir été dûment autorisés par les autorités saoudiennes. La Rapporteuse spéciale a jugé cette démarche appropriée : il aurait été inutile et disproportionné de créer, aux fins d'une enquête, une exception à la Convention de Vienne, qui consacre l'inviolabilité des locaux consulaires.

14. La Rapporteuse spéciale a établi aussi qu'en raison des craintes exprimées par les autorités turques quant à un risque d'aggravation de la situation et de représailles, les résidences et les voitures du personnel consulaire n'avaient pas non plus été fouillées sans permission, alors qu'elles ne sont pas protégées par les dispositions de la Convention de Vienne.

15. La Rapporteuse spéciale regrette qu'aucun organisme international ou autre État ne se soit proposé pour assurer une médiation entre les deux parties en vue de négocier un accès rapide et effectif à la scène du crime. Une telle intervention aurait de surcroît permis de détendre l'atmosphère, de concilier respect de la Convention de Vienne et respect des droits de l'homme et d'apaiser les craintes de représailles. Les États Membres semblent avoir de fait réagi en fonction de leurs intérêts stratégiques nationaux particuliers. Les Nations Unies ont soit estimé ne disposer d'aucun moyen d'intervention évident soit choisi de ne pas intervenir. Rétrospectivement, il apparaît clairement que la justice et l'établissement des responsabilités dans l'affaire Jamal Khashoggi ont fait les frais de ces considérations.

Obligation de protéger et devoir d'alerter

16. Sur la base des renseignements crédibles à sa disposition, la Rapporteuse spéciale a conclu que les éléments de preuve étaient insuffisants pour donner à penser que soit la Turquie soit les États-Unis d'Amérique avaient eu vent ou auraient dû avoir connaissance d'une menace réelle et imminente ou prévisible pesant sur la vie de M. Khashoggi. Des éléments de preuve crédibles suggéraient que, si M. Khashoggi était rentré en Arabie saoudite ou y avait été attiré par la ruse, il aurait été arrêté et aurait subi une disparition et des atteintes à l'intégrité de sa personne. Ces risques étaient sans lien avec sa présence dans ses pays de résidence, à savoir les États-Unis d'Amérique et la Turquie. La Rapporteuse spéciale n'a pas obtenu d'éléments de preuve crédibles lui permettant d'affirmer que les autorités des États-Unis d'Amérique avaient intercepté les communications du Prince héritier d'Arabie saoudite ou que de telles communications, une fois interceptées, avaient été examinées avant le moment du meurtre de M. Khashoggi.

Obligation de poursuivre et réparations

17. L'Arabie saoudite a pris des mesures timides en vue d'honorer ses responsabilités en matière de poursuites et de réparations en tant qu'État. Ces mesures restent toutefois insuffisantes au regard des obligations découlant du droit international. Les carences concernant l'établissement des responsabilités sont d'autant plus inquiétantes que le crime en cause a suscité une attention et une indignation d'ampleur sans précédent sur le plan international et a été condamné publiquement et officiellement partout dans le monde.

18. Le procès en cours en Arabie saoudite contre 11 personnes suspectées d'implication dans le meurtre de M. Khashoggi est une grande avancée sur la voie de l'établissement des responsabilités, mais il ne satisfait ni aux règles de procédure ni aux règles de fond. Ce procès se tient à huis clos et l'identité des personnes inculpées et de celles qui encourent la peine de mort n'a pas été divulguée. Au moment de l'établissement du présent rapport, au moins une des personnes identifiées comme ayant joué un rôle dans la planification et l'organisation de l'exécution de M. Khashoggi n'avait pas été mise en cause.

19. Les autorités saoudiennes ont invité des représentants de la Turquie et des membres permanents du Conseil de sécurité à assister à au moins certaines des audiences. Au vu de l'identité des observateurs, il est particulièrement préoccupant que l'institution du Conseil de sécurité se soit rendue complice d'un possible déni de justice.

20. Il a été dit à la Rapporteuse spéciale que l'admission à la salle d'audience en qualité d'observateur était conditionnée à la prise d'un engagement de non-divulgaration du moindre détail. L'imposition de pareille condition ne permet en rien à tel processus d'observation de déboucher sur une validation crédible du procès ou de l'enquête elle-même.

21. Face aux inquiétudes que lui inspire le procès des 11 suspects qui se déroule en Arabie saoudite, la Rapporteuse spéciale en demande la suspension.

22. À ce jour, l'État d'Arabie saoudite n'a ni reconnu publiquement sa responsabilité dans le meurtre de M. Khashoggi ni présenté ses excuses aux proches de M. Khashoggi pour son décès et la manière dont il a été tué. Selon des renseignements obtenus par la Rapporteuse spéciale, un arrangement financier aurait été proposé aux enfants de M. Khashoggi mais il est permis de se demander si un tel arrangement constitue une réparation au regard du droit international des droits de l'homme.

23. La restructuration des services de renseignement saoudiens annoncée par le Roi Salmane ben Abdelaziz Al Saoud est une avancée dans le sens de la non-répétition mais elle est insuffisante. Par exemple, aucune information n'a été communiquée ultérieurement concernant les incidences de cette restructuration sur le processus décisionnel, les activités de formation et le code de déontologie des organes de sécurité saoudiens. On serait en droit d'attendre que l'Arabie saoudite agisse en faveur de la non-répétition, notamment : en libérant toutes les personnes emprisonnées pour avoir exprimé pacifiquement leurs opinions et leurs convictions, en enquêtant sur toutes les allégations de torture et d'usage de la force meurtrière dans des lieux de détention officiels et autres et sur toutes les allégations de disparition forcée, ainsi qu'en révélant le sort des personnes portées disparues. L'Arabie saoudite devrait en outre procéder à une évaluation poussée des acteurs, des institutions et des circonstances qui ont rendu possible l'exécution de M. Khashoggi et déterminer les réformes à mener pour garantir la non-répétition.

Compétence universelle

24. La Rapporteuse spéciale a établi que l'exécution de M. Khashoggi constituait un crime de droit international pour lequel les États devraient déclarer leur compétence universelle. Le meurtre de M. Khashoggi est une violation d'une règle de *jus cogens*. Elle est contraire aux dispositions de la Convention de Vienne et à l'interdiction de l'emploi de la force par un État hors de ses frontières en temps de paix. Les circonstances de l'exécution peuvent s'apparenter à des faits de torture au sens de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il s'agit de plus d'un cas non résolu de disparition forcée étant donné que l'emplacement des restes de M. Khashoggi n'a pas été déterminé. Cette affaire concerne un journaliste qui se trouvait en situation d'exil volontaire. Son exécution a des retombées internationales durables.

Établissement des responsabilités

25. La Rapporteuse spéciale constate avec inquiétude que des obstacles ont été dressés pour compliquer la recherche et la poursuite des personnes responsables de l'exécution de M. Khashoggi. Le procès en cours en Arabie saoudite ne permettra pas d'établir de manière crédible les responsabilités de cet acte ; la Turquie n'a pas encore engagé de poursuites et il y a peu d'espoir que des États qui ont emprisonné des journalistes fassent le nécessaire pour que les responsables soient dûment traduits en justice. En raison des difficultés liées à la détermination des compétences et sachant qu'il est impossible de mener un procès par contumace, la tenue d'un procès aux États-Unis se heurtera à de nombreuses difficultés. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale avance plusieurs propositions sur les moyens de résoudre certains de ces problèmes, tout en soulignant qu'aucune proposition ne permettra à elle seule de faire en sorte que la justice soit rendue de manière crédible.

III. Responsabilité de protéger et devoir d'alerter

26. Le droit à la vie est un droit fondamental et universellement reconnu, applicable en tout temps et en toutes circonstances, y compris dans un conflit armé ou d'autres situations d'urgence publique. Ce droit est une norme de *jus cogens* et il est protégé par des

instruments internationaux et régionaux, le droit international coutumier et les systèmes juridiques nationaux. « La préservation de ce droit est l'une des fonctions essentielles de l'État et de très nombreuses dispositions des législations nationales ... prévoient des garanties permettant d'en assurer la jouissance⁴. » Le droit à la vie doit être respecté par les États quel que soit le territoire et il est applicable au minimum aux personnes qui se trouvent sous leur contrôle effectif⁵. Nonobstant l'applicabilité des dispositions conventionnelles qui consacrent le droit à la vie, les États sont tenus de garantir la réalisation de ce droit lorsqu'ils ont recours à la force, que ce soit sur leur territoire ou en dehors⁶.

27. Le droit à la vie comporte deux volets. Le premier est le droit matériel de chaque personne de ne pas être privée arbitrairement de la vie et il fixe certaines limites à l'usage de la force. Le second, qui relève davantage de la procédure, est le devoir d'enquêter et de faire en sorte que les responsables soient dûment traduits en justice quand existent des raisons de croire qu'une privation arbitraire de la vie a été infligée.

28. Le droit impose aux États d'honorer et de protéger le droit à la vie. La privation de la vie est, en principe, arbitraire si elle est incompatible avec le droit international ou le droit interne⁷. La privation arbitraire de la vie englobe la commission par un État d'homicides volontaires ciblés, qualifiés également d'exécutions extrajudiciaires.

29. Un État est tenu de prendre toutes les mesures voulues pour garantir que leurs responsables ne se rendent pas coupables d'une agression qui donne lieu à une exécution extrajudiciaire ou une privation arbitraire de la vie⁸. En particulier, un État est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les exécutions extrajudiciaires, en exerçant « un contrôle rigoureux, notamment en veillant strictement au respect de la voie hiérarchique, sur tous les fonctionnaires responsables de l'arrestation, de la détention provisoire et de l'emprisonnement » et en proscrivant « les ordres de supérieurs hiérarchiques ou de services officiels autorisant ou incitant d'autres personnes à procéder à de telles exécutions »⁹. En d'autres termes, les représentants de l'État sont tenus de contrôler et dûment superviser les agents sur lesquels ils ont autorité et de veiller à ce que leurs propres déclarations ne puissent être interprétées, à tort ou à raison, comme incitant à la privation de la vie.

30. Le droit international des droits de l'homme fait obligation aux États de respecter, de protéger et de garantir les droits de l'homme. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale examine la nature et la portée de l'obligation qu'ont les États d'assurer une protection contre les exécutions extrajudiciaires et, plus généralement, contre les décès par suite d'actes illicites. Il s'agit, en l'espèce, de déterminer :

- a) Quand et comment peut être invoquée une obligation de protéger des personnes contre des risques pesant sur leur vie ;
- b) Si les États sont liés par une obligation de protection contre les actions d'autres États et quelles en sont les incidences ;
- c) Si une telle obligation est applicable aux non-ressortissants ;
- d) Si une telle obligation englobe un devoir d'alerter ;
- e) Si une telle obligation peut être invoquée hors du territoire national.

A. Le principe de diligence voulue

31. La responsabilité de protéger a été beaucoup débattue, notamment par les organes conventionnels, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les tribunaux

⁴ A/37/564, par. 22.

⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018), par. 63.

⁶ A/68/382, par. 43.

⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 12.

⁸ Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions.

⁹ Ibid., par. 2 et 3.

régionaux et nationaux du monde entier, ainsi que par les spécialistes du droit et des politiques publiques. L'observation générale n° 36 (2018) du Comité des droits de l'homme sur le droit à la vie, qui résume l'essentiel des observations et de la jurisprudence sur le droit à la vie du Comité et d'autres sources reconnues du droit international, est l'une des principales références pour comprendre l'obligation de protéger le droit à la vie. Elle dispose notamment que :

Les États parties doivent respecter le droit à la vie. Ils ont l'obligation de s'abstenir de tout comportement qui aboutirait à une privation arbitraire de la vie. Ils doivent également garantir le droit à la vie et exercer la diligence voulue pour protéger le droit à la vie humaine contre toute atteinte de la part de personnes ou d'entités dont le comportement n'est pas imputable à l'État. De plus, l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie vaut face à toute menace [et à toute situation] raisonnablement prévisible pouvant aboutir à la perte de la vie. Il peut y avoir violation de l'article 6 par les États parties même si une telle menace [et une telle situation] n'ont pas effectivement abouti à la perte de la vie¹⁰.

32. Il convient de rappeler ici que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît et protège le droit à la vie de tous les êtres humains. Le paragraphe 1 de l'article 6 pose le fondement de l'obligation qu'ont les États parties de respecter et de garantir le droit à la vie, de lui donner effet par des mesures d'ordre législatif ou autre, et d'offrir un recours utile et une réparation à toutes les victimes de violations du droit à la vie¹¹.

33. Il ne fait donc aucun doute que l'obligation de protection qui incombe aux États s'applique aussi bien aux ressortissants qu'aux non-ressortissants se trouvant sur le territoire de l'État. C'est ce sur quoi appelle l'attention le Comité des droits de l'homme lorsqu'il explique qu'« un État partie a l'obligation de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire, et à toutes les personnes relevant de sa compétence, c'est-à-dire à toutes les personnes dont la jouissance du droit à la vie dépend de son pouvoir ou de son contrôle effectif, les droits reconnus à l'article 6 »¹². Le statut au regard de l'immigration n'a aucune incidence sur la responsabilité qui incombe aux États de protéger les personnes contre les menaces prévisibles pour leur vie.

34. Selon l'observation générale n° 36, l'obligation de protéger exige également des États parties qu'ils établissent par la loi des institutions et procédures adéquates en vue de prévenir toute privation de la vie ; les États parties ont donc l'obligation d'exercer la diligence voulue en prenant des mesures positives raisonnables, qui ne leur imposent pas une charge disproportionnée, pour répondre aux menaces prévisibles pour la vie¹³.

35. Le principe de la diligence voulue appliqué à la protection contre les décès par suite d'actes illicites a été énoncé par les tribunaux du monde entier, qui ont tendance à évaluer la diligence voulue sur la base : a) de ce que l'État savait ou aurait dû savoir ; b) des risques ou de la probabilité du dommage¹⁴ ; et c) de la gravité du dommage¹⁵.

36. Il convient de signaler l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni*, dans laquelle la police britannique a été mise en cause pour ne pas avoir agi de manière appropriée alors qu'elle avait connaissance d'informations indiquant qu'un instituteur d'une école municipale allait faire du tort à un de ses élèves et à la famille de celui-ci¹⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété la protection du droit à la vie comme imposant aux autorités gouvernementales l'obligation de « prendre

¹⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 7.

¹¹ Ibid., par. 2 et 4.

¹² Ibid., par. 63.

¹³ Ibid., par. 21.

¹⁴ La jurisprudence régionale et nationale comprend, outre la prévisibilité, un critère d'« immédiate » ou d'« imminente ».

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Osman c. Royaume-Uni* (requête n° 23452/94), arrêt du 28 octobre 1998, par. 115 et 116.

¹⁶ La famille Osman a intenté une action en justice en vertu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) parce que sa plainte pour faute avait été rejetée par les tribunaux britanniques.

les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction » et de « prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui »¹⁷. En outre :

Face à l'allégation [selon laquelle] les autorités ont failli à leur obligation positive de protéger le droit à la vie dans le cadre de leur devoir de prévenir et réprimer les atteintes contre la personne, il faut à la Cour se convaincre que lesdites autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque¹⁸.

Afin de poursuivre les autorités gouvernementales pour manquement à leur devoir, « il suffit au requérant de montrer que les autorités n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la matérialisation d'un risque certain et immédiat pour la vie, dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance »¹⁹. « Il s'agit là d'une question dont la réponse dépend de l'ensemble des circonstances de l'affaire en question²⁰. »

37. Le critère qui permet de déterminer si les autorités ont fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles afin d'écarter un risque réel et immédiat pour la vie dont elles avaient ou « auraient dû avoir » connaissance est la mesure dans laquelle les pouvoirs publics avaient déjà perçu le risque de dommage encouru par la victime et/ou les membres de sa famille, sans pour autant agir avec diligence pour lui – ou leur – garantir une protection²¹. Un représentant de la police du Staffordshire aurait déclaré que les autorités auraient dû conclure à l'existence d'une menace pour la vie après avoir suivi une méthodologie par étapes de recherche et de gestion de la menace pour la vie en menant des enquêtes et des investigations plus approfondies.

38. La jurisprudence sur l'application du principe de la diligence voulue et le respect de ce principe par les membres des forces de l'ordre appelle à déterminer :

a) Si l'on est en présence de menaces crédibles qui sont objectivement vérifiables ; en d'autres termes, si ces menaces sont corroborées par diverses sources d'information ;

b) Si les auteurs de ces menaces ont l'intention de les mettre à exécution, s'ils sont en position de le faire, notamment du fait de leur proximité avec la victime potentielle, et en ont les moyens ;

c) Si le risque est immédiat, c'est-à-dire qu'il est persistant et peut se concrétiser rapidement ;

d) Si l'identité de la victime rend celle-ci particulièrement vulnérable ou l'expose à un risque précis ;

e) Si certains groupes font systématiquement l'objet de violence en raison de leur identité.

39. Il en résulte que, sur le plan normatif et pratique, les États doivent être très attentifs au fait que certaines personnes sont particulièrement vulnérables, et que leur vie est tout particulièrement menacée en raison des activités qu'ils mènent ou de leur identité. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, il s'agit notamment des défenseurs des droits

¹⁷ Convention européenne des droits de l'homme, *Osman c. Royaume-Uni*, par. 115.

¹⁸ *Ibid.*, par. 116.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, par. 139. La Cour européenne des droits de l'homme a noté qu'en droit britannique, un particulier qui veut porter plainte pour faute en invoquant une violation de ses obligations par un organisme public doit démontrer qu'il « existait entre [lui et l'autorité] une relation de proximité, que le dommage causé était prévisible et que, dans ces conditions, il était équitable, juste et raisonnable » de tenir cette autorité responsable.

²¹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Jessica Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, rapport n° 80/11, affaire 12.626, 21 juillet 2011.

de l'homme, des responsables de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, des travailleurs humanitaires, des journalistes, des personnalités publiques en vue, des témoins d'infractions et des victimes de violence familiale et de violence fondée sur le genre ainsi que des victimes de la traite²².

40. Comme l'ont souligné à maintes reprises des femmes journalistes et des défenseuses des droits de l'homme, ainsi que des spécialistes des droits de l'homme et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, il est capital que l'évaluation du risque de subir un préjudice tienne compte du genre et soit intersectorielle²³.

B. Responsabilité de protéger contre les agissements d'autres États

41. La responsabilité de protéger est en général invoquée suite à des menaces émanant de particuliers et d'entités privées (par exemple, dans le cadre de la prévention de la violence familiale et du féminicide), mais elle peut également l'être pour faire face à des menaces émanant d'autres États, d'organisations internationales et de sociétés étrangères agissant sur le territoire d'un État ou dans d'autres zones sous leur juridiction²⁴.

42. Ce constat est particulièrement important étant donné que des États recourent bien souvent à la surveillance et au harcèlement pour commettre des violations des droits de l'homme hors de leurs frontières, notamment des violations du droit à la vie, mais aussi du droit à la liberté d'expression ou à la vie privée.

43. Par « emploi de la force par un État hors de ses frontières », on entend dans le présent rapport, l'emploi, par un État, d'une force potentiellement meurtrière contre une personne ou un groupe de personnes se trouvant sur le territoire d'un autre État. L'emploi de la force par un État hors de ses frontières n'est pas chose nouvelle. Il a régulièrement été justifié par la légitime défense et la lutte contre le terrorisme et a fait l'objet de nombreuses analyses juridiques qui sortent du cadre du présent rapport²⁵. Les précédents Rapporteurs spéciaux sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ont analysé ce phénomène, y compris les assassinats ciblés au moyen de drones²⁶. Aux fins du présent rapport sur la responsabilité de protéger et le devoir d'alerter, la Rapporteuse spéciale met ci-après l'accent sur plusieurs aspects de l'emploi de la force par un État hors de ses frontières.

44. Premièrement, il importe d'appeler l'attention et d'insister sur le fait que le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies de même que le droit international coutumier interdisent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre un autre État, hormis dans deux cas précis : le consentement et la légitime défense. Un État peut consentir à l'emploi de la force sur son territoire par un autre État, et la Charte autorise les mesures prises [...] dans l'exercice [...] du droit de légitime défense.

45. Hormis ces exceptions étroitement définies, l'emploi de la force par un État hors de ses frontières contrevient au droit international régissant les relations entre les États. Il contrevient également au droit international des droits de l'homme, en ce sens qu'un État ne peut perpétrer sur le territoire d'un autre État des violations [de ses obligations] qu'il ne pourrait perpétrer sur son propre territoire²⁷. Le principe selon lequel les obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme s'appliquent à la conduite d'un État en dehors de son territoire a été confirmé, entre autres, par la Cour

²² Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 23.

²³ Voir, par exemple, A/HRC/40/60 et A/72/290.

²⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 22.

²⁵ Pour un examen approfondi de la jurisprudence, de la position des États et des publications universitaires, voir, par exemple : Noam Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2010) ; et Jan Arno Hessbruegge, *Human Rights and Personal Self-Defense in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2017).

²⁶ Voir, par exemple, A/68/382 et A/HRC/14/24/Add.6.

²⁷ Voir A/68/382.

internationale de Justice, le Comité des droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme²⁸.

46. Le droit coutumier interdit en outre à un État d'envoyer ses agents sur le territoire d'un autre État pour y faire appliquer ses propres lois ou politiques :

Cette interdiction de l'application de ses lois ou politiques par un État hors de son territoire découle des règles fondamentales du droit international en matière de compétence. Les États ont certes compétence pour édicter des lois régissant certains comportements au-delà de leurs frontières – par exemple, le comportement de leurs ressortissants – et les tribunaux d'un État peuvent certes connaître d'affaires relatives à des actes commis à l'étranger, mais il est illicite pour les États d'appliquer leurs lois ou de mettre en œuvre leurs politiques sur le territoire d'un autre État sans l'autorisation de celui-ci²⁹.

La jurisprudence relative à l'extradition et au transfert illégal donne en outre à penser qu'il est possible d'invoquer l'obligation de protéger contre les actes commis par des États étrangers, que ceux-ci aient ou non agi avec le consentement exprès ou tacite de l'État de destination³⁰.

47. De toute évidence, la mise en œuvre de l'obligation de protéger contre les actions d'autres États suppose pour un État de faire appel à ses services de renseignement, qui ont notamment pour mandat de surveiller les agissements des États étrangers tant sur le territoire national qu'en dehors.

48. La responsabilité qu'ont les services de renseignement de protéger le droit à la vie découle du principe bien établi selon lequel l'obligation de protéger d'un État s'applique à tous les organismes publics :

L'obligation de protéger le droit à la vie par la loi exige également des États parties qu'ils organisent tous les organes et structures de gouvernance de l'État par lesquels est exercée l'autorité publique d'une manière compatible avec la nécessité de respecter et garantir le droit à la vie, y compris en établissant par la loi des institutions et procédures adéquates en vue de prévenir toute privation de la vie, en faisant procéder à des enquêtes et des poursuites sur les cas présumés de privation illégale de la vie, en sanctionnant les responsables et en assurant une réparation complète³¹.

C. Application extraterritoriale

49. D'après l'analyse et la lecture qu'en fait le Comité des droits de l'homme, la responsabilité de protéger s'étend à toute personne relevant de la compétence de l'État, c'est-à-dire à toute personne dont la jouissance du droit à la vie dépend de son pouvoir ou de son contrôle effectif. Cela inclut les personnes se trouvant à l'extérieur de tout territoire effectivement contrôlé par l'État mais dont le droit à la vie n'en est pas moins affecté par ses activités militaires ou autres de manière directe et prévisible³².

²⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, par. 109. Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 10, et Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Coard and Others v. United States*, recueil n° 109/99, affaire 10.951, 29 septembre 1999, par. 37.

²⁹ Voir www.lawfareblog.com/khashoggi-murder-how-mohammed-bin-salman-underestimated-international-law.

³⁰ CCPR/C/POL/CO/6, par. 15. Le Comité a considéré que le fait de livrer délibérément un détenu à un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'il risque d'être torturé va à l'encontre de l'objet et du but de l'interdiction de la torture inscrite à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La même conclusion s'applique à la remise d'un détenu dans un contexte où il pourrait être tué ou disparaître. Voir les articles 2, 3, 10 et 14 de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

³¹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 19.

³² *Ibid.*, par. 63.

50. Cette analyse de la responsabilité de protéger le droit à la vie tient compte de l'évolution de la notion de protection des droits économiques, qui veut que des obligations extraterritoriales naissent lorsqu'un État partie est susceptible d'exercer une influence sur des événements qui se déroulent en dehors de son territoire, dans les limites imposées par le droit international, en contrôlant les activités des entreprises domiciliées sur son territoire et/ou relevant de sa juridiction, et, de ce fait, peut contribuer au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels en dehors de son territoire national³³ ainsi qu'à la protection des droits de l'enfant³⁴.

51. Comme l'a souligné Marko Milanovic, le Comité des droits de l'homme a donc, dans son observation générale n° 36, déplacé l'axe de l'enquête juridictionnelle, le faisant passer du pouvoir ou du contrôle sur le territoire ou sur la personne au pouvoir ou au contrôle sur l'exercice du droit à la vie. De cette façon, il a entériné de fait la théorie fonctionnelle de l'application extraterritoriale des traités relatifs aux droits de l'homme³⁵.

52. La Rapporteuse spéciale en conclut donc qu'un État peut être tenu de s'acquitter hors de son territoire de son obligation de protéger dès lors qu'il a les moyens de protéger le droit à la vie d'une personne qui se trouve face à une menace immédiate ou prévisible pour sa vie³⁶.

53. Cette lecture de la portée de la responsabilité de protéger prend tout son sens lorsqu'elle s'applique aux organismes dont le mandat peut avoir une portée extraterritoriale. Dans la mesure où ces organismes exercent leurs fonctions en dehors des frontières nationales, ou que ces fonctions concernent d'autres États, celles-ci devraient, chaque fois que cela est raisonnablement possible, englober la protection des personnes dont la vie fait l'objet d'une menace prévisible.

D. Devoir d'alerter

54. Une fois qu'un risque pour la vie a été identifié :

Les États parties doivent réagir promptement et efficacement pour protéger les personnes qui sont exposées à une menace spécifique, notamment en adoptant des mesures spéciales telles que la mise en place d'une protection policière permanente, la délivrance d'ordres de protection et d'éloignement contre des agresseurs potentiels et, dans les cas exceptionnels et uniquement avec le consentement libre et éclairé de la personne menacée, la détention à des fins de protection³⁷.

³³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 24 (2017), par. 28.

³⁴ Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 16 (2013), par. 18 à 20.

³⁵ Marko Milanovic, « The murder of Jamal Khashoggi: immunities, inviolability and the human right to life », *Human Rights Law Review* (à paraître), p. 25 ; Yuval Shany, « Taking universality seriously: a functional approach to extraterritoriality in international human rights law », *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 7, n° 1 (2013), p. 47. Andrew Clapham a adopté une approche des obligations des acteurs non étatiques dans le domaine de droits de l'homme fondée sur les capacités. Voir Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006). Dans son rapport sur les obligations des acteurs non étatiques en matière de droits de l'homme (A/HRC/38/44), la Rapporteuse spéciale fait en outre observer que les obligations des acteurs armés non étatiques découlent des capacités (qui leur sont propres dans le contexte où ils se trouvent) dont ils disposent pour respecter et protéger les droits de l'homme, dont le droit à la vie, des personnes sur lesquelles ils exercent un certain niveau de contrôle.

³⁶ En outre, il convient de souligner que le Comité des droits de l'homme impose aux États Membres l'obligation de protéger les personnes en dehors de leur territoire contre les menaces prévisibles pour leur vie que peuvent faire peser sur elles les entreprises ayant leur siège sur leur territoire.

³⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 23 ; en outre, les tribunaux régionaux rendent concrète l'obligation de protection des États en ordonnant des mesures de protection ainsi que des mesures provisoires ou des mesures d'urgence, mesures que les États doivent prendre pour éviter que des personnes ou des groupes de personnes en situation de péril imminent ne subissent des dommages irréparables.

55. Diverses sources faisant autorité dans le monde considèrent que les forces de l'ordre ont le devoir d'alerter les victimes potentielles pour leur signaler les menaces qui pèsent sur leur sécurité. Par exemple, les services de la Police britannique ont donné suite à l'arrêt précité rendu dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* en adoptant des politiques qui imposent aux policiers d'alerter les victimes potentielles quand ils sont en possession d'éléments qui leur permettent de conclure que la vie de celles-ci fait l'objet d'une menace réelle et immédiate. Concrètement, en 2017, la Police d'Angleterre et du Pays de Galles a émis plus de 776 alertes, dites « alertes Osman » ou « alertes concernant une menace pour la vie »³⁸. Entre 2012 et 2015, les forces de Police du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont émis 1 948 alertes de ce type³⁹.

Un avis d'alerte peut être adressé à une victime potentielle lorsque l'agent chargé d'évaluer la menace juge qu'il y a lieu d'informer la victime potentielle de la menace ou du risque qui pèse sur elle. Le but d'un avis d'alerte est de signaler à la victime potentielle l'existence de la menace ou du risque qu'elle encourt et de lui permettre de prendre des mesures de précaution pour se protéger, ou de lui donner la possibilité de réfléchir aux mesures de protection que lui propose la police. L'avis d'alerte peut servir deux objectifs. Un avis d'alerte concernant une menace pour la vie doit être émis lorsque la menace est jugée « concrète » et « immédiate ». Un avis d'alerte concernant la sécurité de la personne doit être émis lorsque des éléments donnent à penser que la sécurité de la personne est menacée mais que la menace n'est ni suffisamment « concrète » ni « immédiate » ; la menace peut se manifester sous la forme de violences de faible degré⁴⁰.

56. En ce qui concerne les services de renseignement opérant à l'intérieur ou à l'extérieur de leur État, la directive 191 de la communauté du renseignement des États-Unis, publiée en 2015 par James Clapper, alors Directeur du renseignement national, décrit en détail à l'intention du public en quoi consiste le devoir d'alerter⁴¹. Les grandes lignes de cette directive sont les suivantes :

a) S'ils recueillent des informations crédibles et précises permettant de conclure à l'imminence d'un assassinat, d'actes pouvant entraîner des lésions corporelles graves ou d'un enlèvement, les services de renseignement ont le devoir d'alerter la victime potentielle ;

b) Le devoir d'alerter s'applique à toutes les victimes potentielles, quelle que soit leur nationalité. Plus précisément, les services de renseignement ont l'obligation d'alerter les ressortissants des États-Unis d'Amérique et les étrangers de l'imminence d'un assassinat, d'actes pouvant entraîner des blessures corporelles graves ou d'un enlèvement ;

c) Il importe toutefois de noter que la directive 191 ne crée pas explicitement un droit légal pouvant être invoqué en justice. Elle dispose expressément qu'elle ne vise pas à créer et ne crée pas de droit ou d'avantage, substantiel ou procédural, reconnu en vertu de la *common law* ou en *equity*, qui puisse être invoqué par quelque partie que ce soit contre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, ses départements, ses organismes ou entités, ses dirigeants, employés ou agents, ou toute autre personne⁴².

³⁸ Jon Rogers, « What is an Osman warning, why do police issue threat to life notices and what do they tell death threat victims? », *The Sun*, 3 août 2018.

³⁹ Louise Ridley, « Osman's threat to life' letters have warned thousands of people their lives are in danger », *Huffington Post*, 28 octobre 2015.

⁴⁰ Police Scotland, « Threats to life warnings: standard operating procedure » (2018).

⁴¹ Voir www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2018/10/Intelligence-Community-Directive-ICD-191-duty-to-Warn.pdf.

⁴² Après l'exécution de M. Khashoggi, le Knight Institute et le Committee to Protect Journalists ont demandé au Bureau du Directeur du renseignement national, à l'Office national de sécurité, à la Central Intelligence Agency, au Federal Bureau of Investigation et au Département d'État des informations sur le respect du devoir d'alerter par les services de renseignement des États-Unis d'Amérique. Voir <https://knightcolumbia.org/content/knight-institute-and-committee-protect-journalists-v-cia-foia-suit-records-governments-duty>.

57. La manière dont les services de renseignement s'acquittent dans les faits de leur devoir d'alerter ne peut qu'être le fruit d'extrapolations, vu le secret qui entoure la plupart des opérations de renseignement, y compris celles visant à protéger la vie d'une personne. Il serait particulièrement utile de savoir dans quels cas les services de renseignement décident qu'il n'y a pas lieu de s'acquitter du devoir d'alerter. Par exemple, la directive 191 prévoit une dérogation à ce devoir dans certaines circonstances bien précises, notamment lorsque : a) la victime potentielle a déjà connaissance de la menace qui pèse sur elle, et n'encourt un risque que du fait qu'elle participe à un conflit armé, est impliquée dans le trafic de drogues ou a commis des actes de délinquance violente ; b) toute tentative visant à alerter la victime potentielle mettrait indûment en péril le personnel, les sources, les méthodes et les opérations de renseignement ou de défense des États-Unis d'Amérique ou d'un État étranger avec lequel les États-Unis ont conclu un arrangement officiel ou entretiennent des relations officielles ; et c) il n'existe aucun moyen raisonnable d'avertir la victime potentielle.

58. La directive 191 indique que la question de savoir si les informations suggérant l'existence d'une menace justifient la mise en œuvre du devoir d'alerter doit être tranchée en privilégiant l'intérêt de la victime potentielle à être informée, mais rien ne permet d'affirmer que ce principe soit suivi à la lettre dans les faits, car en matière de devoir d'alerter, il n'existe aucune obligation de rendre des comptes publiquement, que ce soit aux États-Unis d'Amérique ou ailleurs.

59. Certaines preuves anecdotiques indiquent que les services de renseignement alertent les personnes quand pèse sur elles un risque imminent pour leur vie, mais qu'ils n'en rendent pas compte publiquement et ne font aucun commentaire sur ce rôle qui leur incombe. En 2018 par exemple, Hasan Cüçük, journaliste turc qui résidait au Danemark depuis les années 1990, aurait été emmené d'urgence dans un lieu sûr par le Service danois de la sécurité et du renseignement (Politiets Efterretningstjeneste) après que celui-ci eut connaissance d'une menace grave pour la vie de l'intéressé⁴³. En 2018, un certain nombre d'organismes européens de sécurité ont pris des mesures pour protéger des dissidents iraniens résidant sur leur territoire contre des menaces crédibles pesant sur leur vie⁴⁴. En mai 2019, les services de sécurité norvégiens ont fait le nécessaire pour protéger un dissident vivant en Norvège contre des menaces crédibles émanant de l'Arabie saoudite⁴⁵.

E. Mise en œuvre hors du territoire du devoir d'alerter

60. La directive 191 prévoit la possibilité de mettre en œuvre le devoir d'alerter hors du territoire des États-Unis d'Amérique. Son paragraphe 9 f) dispose que si la victime potentielle se trouve aux États-Unis ou sur l'un des territoires en relevant, les services de renseignement doivent s'entretenir avec le Federal Bureau of Investigation (FBI) pour déterminer la meilleure façon de communiquer à la victime potentielle les informations relatives aux menaces la visant. On ne peut que déduire de cette disposition – ainsi que du mandat et des activités de la Central Intelligence Agency (CIA) – que le devoir d'alerter de la CIA s'applique tant aux citoyens des États-Unis d'Amérique qu'aux non-ressortissants, qu'ils se trouvent sur les territoires relevant des États-Unis d'Amérique ou en dehors⁴⁶.

61. La mise en œuvre hors du territoire de l'obligation de protéger soulève de complexes questions d'ordre juridique et opérationnel. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale fait le point sur l'obligation de chaque État de protéger et d'alerter les personnes se trouvant en dehors de son territoire des menaces posées par d'autres États.

⁴³ Voir https://observatoryihr.org/priority_posts/erdogans-thugs-plot-to-kill-turkish-journalist-in-denmark/. La Rapporteuse spéciale a tenté d'obtenir confirmation de l'incident présumé, mais les autorités danoises lui ont répondu n'avoir « aucun commentaire à faire ».

⁴⁴ En janvier 2019, le Gouvernement néerlandais a affirmé que les autorités iraniennes étaient derrière les meurtres de deux ressortissants néerlandais aux Pays-Bas. Fondées sur des preuves crédibles, ces allégations ont conduit l'Union européenne à imposer une série de sanctions à la République islamique d'Iran. Voir www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/.

⁴⁵ Communication émanant d'un particulier.

⁴⁶ CCPR/C/USA/CO/4, par. 4.

62. Tout d'abord, comme l'a souligné Yuval Shany en 2013, l'aptitude d'un État à assumer son obligation de protéger et d'alerter dépend du contexte, et il n'existe pas de formule « passe partout » en la matière⁴⁷. Un élément clef à prendre en considération est la nature et l'ampleur des activités, par exemple des activités de renseignement, que mène l'État hors de son territoire. La Rapporteuse spéciale ne fera d'autre commentaire sur les caractéristiques générales ou plus spécifiques des activités de surveillance étatique que d'appeler à ce que ces activités soient menées dans le respect du droit des droits de l'homme⁴⁸. Elle souligne cependant qu'un État qui, dans le cadre de ses activités de surveillance ciblant d'autres pays, recueille des informations faisant apparaître que certaines personnes risquent de subir des violations, y compris des violations de leur droit à la vie, est tenu d'évaluer la nature et l'imminence des risques et des menaces et d'établir la façon dont il pourrait protéger les personnes dont la vie peut être en péril.

63. Ensuite, la méthode employée pour évaluer ces risques et menaces peut être similaire à celle suivie à l'échelon national, mais il importe de l'adapter au contexte. Les différentes options dont les organismes de sécurité œuvrant au niveau national disposent peuvent être inapplicables ou difficilement applicables hors du territoire – par exemple la surveillance 24 heures sur 24 – à moins d'être mises en œuvre avec le consentement de l'État où résident les personnes dont la vie est exposée à un risque.

64. De toutes les mesures pouvant découler de la responsabilité de protéger, le devoir d'alerter est sans doute le moins contraignant pour l'État concerné. Sa mise en œuvre par un État hors de son territoire suppose qu'il fasse appel à l'organisme de sécurité de l'État où se trouve la personne exposée au risque. Ainsi, il est notoire que la CIA a signalé au service de sécurité de la Police norvégienne qu'Iyad el-Baghdadi – militant palestinien du printemps arabe résidant en Norvège – était exposé à des menaces crédibles émanant de l'Arabie saoudite. M. el-Baghdadi et d'autres personnes ont été avisés de ne pas se rendre dans certains pays en raison de l'influence qu'y exerçait l'Arabie saoudite et ont reçu instruction de prendre une série de mesures de précaution⁴⁹.

65. En cas d'impossibilité pour un État de coopérer avec les organismes de sécurité d'autres États, ses services de renseignement ou ses autorités nationales peuvent être à même de signaler aux États concernés les risques crédibles dont il a connaissance pesant sur le droit à la vie de certaines personnes, ce qui peut éviter que la situation ne s'aggrave.

66. Quand les services de renseignement ou les autorités nationales ne peuvent pas adopter eux-mêmes d'autres mesures de protection particulières, la seule option restante est d'alerter directement la personne concernée. Rien n'indique que pareille éventualité puisse constituer une des circonstances susceptibles de justifier une dérogation à l'obligation d'alerter au regard de la directive 191. L'alerte pourrait être adressée aux personnes dont la vie est exposée à un risque selon des modalités telles que ces personnes ne sachent rien des méthodes employées pour obtenir les renseignements pertinents, ce afin de prévenir tout risque de voir ces méthodes compromises ou rendues publiques⁵⁰.

67. La question se pose alors de savoir si le fait d'adresser un avis d'alerte directement à une personne contrevient au principe selon lequel un État ne peut mettre en œuvre, en application de sa législation nationale, des mesures sur le territoire d'un autre État sans le consentement de ce dernier. La position de la Rapporteuse spéciale est qu'il faut présumer que la transmission directe d'un avis d'alerte visant à protéger une norme de *jus cogens*, telle que le droit à la vie⁵¹, ou une obligation *erga omnes*, ou à éviter un crime pouvant

⁴⁷ Shany, « Taking universality seriously », p. 22.

⁴⁸ Voir, par exemple, A/HRC/40/63.

⁴⁹ Communication émanant d'un particulier.

⁵⁰ Extrapolation au sujet de la responsabilité de protéger M. Khashoggi à partir de l'analyse approfondie de Milanovic dans « The murder of Jamal Khashoggi » (p. 21).

⁵¹ Cette présomption s'applique avec une force particulière lorsque les personnes concernées entretiennent avec les États des relations spéciales qui rendent ceux-ci particulièrement bien placés pour protéger ces personnes. Voir Shany, « Taking universality seriously », p. 22.

relever de la compétence universelle, ne contrevient pas au principe susmentionné et ne devrait pas susciter l'opposition des autres États⁵².

IV. Conclusion : renforcer la protection et l'obligation d'établir les responsabilités

68. La responsabilité de protéger est inscrite depuis longtemps dans le système juridique international et parmi les normes régissant la responsabilité des États. Elle a été appliquée dans diverses situations pour habiliter les États à prévenir des actes de violence, qu'ils soient le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques⁵³. Ce principe n'a pas donné lieu à une analyse poussée sous l'angle des obligations juridiques incombant aux États s'agissant de protéger leurs citoyens, ainsi que les non-ressortissants en exil ou en transit sur leur territoire susceptibles d'être visés par des menaces émanant de leur pays d'origine, dont les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme ou les prétendus « dissidents ».

69. L'assassinat de M. Khashoggi a mis en lumière la vulnérabilité de ces personnes au risque d'être la cible d'opérations secrètes menées par les autorités de leur pays d'origine ou des acteurs non étatiques. De tels agissements, qui constituent des violations des droits de l'homme, peuvent consister en des exécutions extrajudiciaires, des enlèvements et des disparitions forcées, des menaces, des actes de harcèlement et des mesures de surveillance électronique. Ils peuvent également consister en des menaces dirigées contre des êtres chers qui sont restés dans leur pays d'origine ou sont établis ailleurs.

70. Les autorités d'un État où des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme ou des dissidents ont élu domicile ou se sont exilés ont l'obligation de respecter les droits de l'homme de ces personnes et de les protéger contre toute violence de la part des autorités de l'État qu'elles ont fui. L'obligation de protéger les droits de ces personnes, y compris leur droit à la vie, devrait figurer en bonne place parmi les priorités de tout État.

71. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale analyse ce qu'implique l'obligation de protéger, à savoir :

- a) L'obligation de protéger se déclenche dès qu'un État sait ou devrait savoir qu'une menace ou un risque réel et immédiat pèse sur la vie d'une personne ;
- b) L'obligation de protéger englobe, sans s'y limiter, le devoir d'alerter la personne concernée de la menace imminente pesant sur sa vie ;
- c) L'obligation de protéger, y compris le devoir d'alerter, incombe à tous les organismes et institutions publics, y compris donc les services de renseignement ;
- d) L'obligation de protéger se déclenche quel que soit le statut du citoyen ou de l'étranger présent sur les territoires relevant de l'État ;
- e) L'obligation de protéger, y compris le devoir d'alerter, exige, aux fins de l'évaluation du risque, de déterminer si certaines personnes, dont les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme, sont particulièrement exposées à un risque en raison de leur statut ou de leurs activités ;
- f) L'obligation de protéger, y compris le devoir d'alerter, peut se déclencher hors de son territoire pour un État dès lors qu'il exerce un pouvoir ou un contrôle sur la jouissance du droit à la vie de la personne visée.

72. La Rapporteuse spéciale recommande aux États de revoir leurs politiques et procédures en vue de déterminer s'ils s'acquittent avec la diligence voulue de leur obligation de protéger le droit à la vie et d'empêcher les menaces et les violences de la part

⁵² Cette proposition s'inscrit dans le prolongement d'une série d'évolutions doctrinales et stratégiques, telles que la responsabilité de protéger, la protection des civils, la mise en place de moyens d'alerte rapide et, plus récemment, l'appel lancé par le Secrétaire général en faveur d'une culture de la prévention au sein de l'ONU et entre États Membres. Voir <https://www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml>.

⁵³ Voir *Jessica Lenahan (Gonzales) et al. c. États-Unis*, par. 19.

d'acteurs étatiques et non étatiques étrangers contre leurs ressortissants ou les non-ressortissants présents sur leur territoire. Elle constate que certains éléments mettent évidence une hausse du nombre de personnes cherchant refuge à l'étranger, en particulier des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et des dissidents politiques. Des preuves anecdotiques indiquent aussi que l'usage extraterritorial et ciblé de la force contre des individus qualifiés de « dissidents » est en augmentation. Elle estime donc qu'il pourrait être nécessaire d'actualiser et de renforcer les politiques et procédures en vigueur afin de faire face aux problèmes que suscite l'évolution de la conjoncture mondiale.

73. Les nombreux meurtres de défenseurs des droits de l'homme et de journalistes et le degré élevé d'impunité dans ce type d'affaires mettent en relief la nécessité pour les Nations Unies de jouer leur rôle avec davantage de vigueur et d'efficacité. La Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité et demande au Secrétaire général d'en renforcer la mise en œuvre, notamment dans le cadre du processus de réforme de l'ONU.

74. L'échec à mener des enquêtes efficaces, impartiales et indépendantes rapidement et de bonne foi concourt grandement à l'impunité. Comme ce sont les États qui diligentent les enquêtes et les poursuites, c'est au niveau national que les carences doivent se traiter⁵⁴. La Rapporteuse spéciale estime toutefois que le système des Nations Unies a aussi un rôle à jouer au-delà de sa contribution au renforcement des capacités. Elle propose donc de mettre en place les trois mécanismes exposés ci-après, qui pourraient œuvrer de concert.

75. Premièrement, la Rapporteuse spéciale recommande de procéder à un examen exhaustif au plan international des meilleures pratiques suivies pour enquêter sur de telles menaces, les évaluer et les contrer, ainsi que des cadres juridiques nationaux et internationaux sous-jacents, y compris les lois et la jurisprudence. Cet examen aurait pour finalités : a) de définir des normes destinées à orienter la réaction des autorités nationales et locales, ainsi que de la société civile, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme, face à de telles menaces ; et b) de renforcer la capacité institutionnelle des États à protéger les personnes exposées à des menaces, à mener les enquêtes requises et à donner des moyens d'agir à ces personnes. La Rapporteuse spéciale serait disposée à coordonner cette entreprise de définition de normes avec les États, les autres rapporteurs spéciaux concernés, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et les organisations de la société civile, dont le Center for Justice and International Law, fer de lance de l'élaboration du protocole « Esperanza », dont l'objectif est d'inscrire l'obligation d'enquêter sur les menaces dans l'action plus générale des pouvoirs publics⁵⁵.

76. Deuxièmement, la Rapporteuse spéciale recommande de créer au sein des procédures spéciales une équipe spéciale pour la prévention et l'établissement des responsabilités. En cas de violences ou de meurtres à l'encontre de journalistes, de défenseurs des droits de l'homme ou de dissidents, et pourvu que soient réunis certains critères tels qu'un état ou un risque d'impunité, l'équipe spéciale pourrait entreprendre des missions d'intervention rapide et coopérer avec les autorités, les médias et la société civile pour : a) promouvoir et appuyer la conduite d'enquêtes efficaces ou suivre leurs progrès ; b) examiner ou tenter de renforcer les mesures de prévention et de protection ; c) établir les faits en relation avec des situations ou des allégations spécifiques ; et d) engager les acteurs internationaux ou régionaux pertinents à soutenir les mesures de protection.

77. Troisièmement, la Rapporteuse spéciale recommande aux Nations Unies de se doter des moyens d'enquêter efficacement sur les assassinats ciblés et les disparitions. Elle appelle à créer un mécanisme permanent investi des fonctions ci-après, étroitement liées :

a) Enquêter, conformément aux normes du droit pénal (international ou national), sur les allégations de disparitions ou d'assassinat ciblés en recueillant et analysant les preuves de ces violations ;

⁵⁴ Voir A/HRC/20/22.

⁵⁵ Voir www.cejil.org/en/hope-defenders-addressing-investigation-threats-international-level-promote-local-change.

b) Faciliter le renforcement de l'établissement des responsabilités par la justice, y compris en déterminant les modalités envisageables pour administrer la justice à ces fins aux niveaux national, régional et international ;

c) Constituer des dossiers en vue de faciliter et mener avec rapidité des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international, régional ou national devant des cours ou tribunaux qui ont ou pourront avoir compétence pour connaître des crimes en cause ;

d) Réfléchir à d'autres voies pour rendre la justice et mettre fin à l'impunité, y compris aux niveaux politique et diplomatique.

78. Ce dispositif pourrait être créé par une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil des droits de l'homme. Un État Membre pourrait enclencher la procédure en adressant une lettre au Secrétaire général ou au Président de Conseil des droits de l'homme.

79. Le dispositif permanent devrait compter parmi ses membres des experts internationaux indépendants en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi que des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des membres des organes conventionnels. Il devrait bénéficier de l'appui d'un secrétariat dont les services pourraient déjà être sollicités à d'autres fins, tel que le secrétariat du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger ceux qui en sont responsables ou du Mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques et à toxines. Le secrétariat de ce dispositif doit être autonome sur les plans opérationnel et administratif et fonctionner avec souplesse afin de lui permettre de s'acquitter pleinement de son mandat.

V. Recommandations

Recommandations adressées au Secrétaire général

80. **Le Secrétaire général devrait mettre en route une enquête pénale de suivi sur la mort de M. Khashoggi en vue de constituer des dossiers solides sur chacun des auteurs présumés et définir les modalités d'application formelle du principe d'établissement des responsabilités (tribunal ad hoc ou hybride, par exemple). Le Secrétaire général devrait pouvoir mettre en route de lui-même une enquête pénale internationale de suivi sans avoir à passer par l'intermédiaire d'un État.**

81. **Dans le cadre du processus de réforme de l'ONU, le Secrétaire général devrait renforcer les capacités à l'échelle du système pour favoriser la sécurité des journalistes et veiller à ce que les équipes de pays des Nations Unies soient dotées de tous les moyens nécessaires pour appliquer le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité au niveau local dans les pays concernés.**

Recommandations adressées aux membres du Conseil de sécurité

82. **Les membres du Conseil de sécurité devraient convoquer une réunion organisée selon la formule Arria pour examiner les incidences sur la paix et la stabilité de l'exécution de M. Khashoggi et, plus généralement, le ciblage extraterritorial de personnes.**

Recommandations adressées au Conseil des droits de l'homme ou à l'Assemblée générale

83. **Le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale devrait établir un dispositif permanent d'enquête pénale sur les allégations d'assassinat ciblé ou d'autres actes de violence à l'encontre de journalistes, de défenseurs des droits de l'homme ou d'autres personnes en raison de leurs activités pacifiques ou de l'expression pacifique de leurs idées. Le dispositif devrait permettre : a) d'enquêter sur ces violations conformément aux normes du droit pénal ; b) de déterminer les différentes possibilités**

d'administrer la justice aux niveaux national, régional et international ; c) de constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international, régional ou national devant des cours ou tribunaux qui ont ou pourront avoir compétence pour connaître des crimes faisant l'objet d'enquêtes ; et d) de définir d'autres moyens de rendre la justice et de mettre fin à l'impunité, notamment aux niveaux politique et diplomatique. Il devrait compter parmi ses membres des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des membres des organes conventionnels et d'autres experts internationaux indépendants en matière d'enquêtes et de poursuites et bénéficier de l'appui d'un secrétariat dont les services pourraient déjà être sollicités à d'autres fins, tel que le secrétariat du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger ceux qui en sont responsables ou du Mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques et à toxines.

Recommandations adressées au Conseil des droits de l'homme

84. Le Conseil des droits de l'homme devrait appuyer la création au sein des procédures spéciales d'une équipe spéciale pour la prévention et l'établissement des responsabilités, qui serait chargée d'entreprendre des missions d'intervention rapide, de coopérer avec les autorités pour promouvoir et appuyer la conduite d'enquêtes efficaces et d'enquêter sur les décès par suite d'actes illicites de journalistes, de défenseurs des droits de l'homme ou d'autres personnes, ou sur les actes de violence ou menaces crédibles dont ils sont la cible pour avoir exprimé pacifiquement leurs opinions.

Recommandations adressées à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et au réseau des Nations Unies des agents de liaison pour la sécurité des journalistes

85. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le réseau des Nations Unies des agents de liaison pour la sécurité des journalistes devraient s'employer à garantir la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité au niveau local dans les pays concernés.

Recommandations adressées aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

86. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et le HCDH devraient créer, au sein des procédures spéciales du HCDH, une équipe spéciale pour la prévention et l'établissement des responsabilités composée de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et d'autres experts. Celle-ci serait chargée d'entreprendre des missions d'intervention rapide, de coopérer avec les autorités pour promouvoir et appuyer la conduite d'enquêtes efficaces et l'adoption de mesures de prévention et de protection et/ou d'enquêter sur les décès par suite d'actes illicites de journalistes, de défenseurs des droits de l'homme ou d'autres personnes, ou sur les actes de violence ou menaces crédibles dont ils sont la cible pour avoir exprimé pacifiquement leur opinion.

Recommandations adressées à l'Arabie saoudite

87. L'Arabie saoudite devrait dans une déclaration publique reconnaître son implication dans l'exécution de M. Khashoggi et présenter des excuses à sa famille, à ses amis et à ses collègues. Conformément au principe d'établissement des responsabilités, l'État saoudien devrait admettre la responsabilité qui est la sienne dans l'exécution de M. Khashoggi, y compris en accordant une réparation financière à sa famille.

88. L'Arabie saoudite devrait également :

a) Présenter des excuses au Gouvernement turc pour avoir abusé de ses privilèges diplomatiques et violé l'interdiction pour un État de faire usage de la force hors de son territoire ;

b) Présenter des excuses au Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour avoir exécuté l'un de ses résidents et pour avoir, en agissant de la sorte, porté atteinte à une liberté fondamentale ;

c) Afficher sa volonté de non-répétition en libérant toutes les personnes emprisonnées pour avoir exprimé pacifiquement leurs opinions et leurs croyances, en menant des enquêtes indépendantes sur toutes les allégations de torture et d'usage meurtrier de la force dans les lieux de détention officiels et autres et en menant des enquêtes indépendantes sur toutes les allégations de disparitions forcées et en révélant où se trouvent les personnes disparues ;

d) Procéder à un examen approfondi des acteurs, institutions et circonstances qui ont concourus à l'exécution de M. Khashoggi, établir un rapport public à ce sujet et définir les réformes à entreprendre pour garantir la non-répétition. Les organismes compétents des Nations Unies devraient proposer aux autorités saoudiennes de les aider à mener ce processus de réforme ;

e) Suspendre le procès en cours, appuyer l'ouverture d'une enquête pénale supplémentaire sous la conduite de l'ONU et collaborer avec elle à ce titre et donner suite aux décisions concernant le lieu et la structure du futur procès. À défaut, mener des investigations supplémentaires et tenir un nouveau procès sous l'égide et avec le concours et l'appui de l'ONU et d'acteurs internationaux, dans le plein respect des garanties d'un procès équitable prévues par le droit international ;

f) Répondre de manière exhaustive à la demande d'information du Directeur général de l'UNESCO sur les mesures prises à la suite de l'exécution de M. Khashoggi, conformément aux décisions sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité adoptées par le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication en 2008, ainsi qu'à la résolution 53 adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO de 2011, qui charge l'organisation de suivre « la situation en matière de liberté de la presse et de sécurité des journalistes, et tout particulièrement les cas de violences à l'égard des journalistes commises dans l'impunité, y compris en restant attentif aux suites judiciaires par l'intermédiaire du Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication (PIDC) et [de] rendre compte des évolutions sur ces points à la Conférence générale » ;

g) Ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort.

Recommandations adressées à la Turquie

89. La Turquie devrait :

a) Demander officiellement au Bureau du Secrétaire général d'ouvrir une enquête pénale de suivi et participer pleinement au processus ;

b) Procéder à une enquête publique sur l'assassinat de M. Khashoggi, et divulguer les informations et les preuves dont elle dispose ;

c) Ériger une statue représentant la liberté de la presse devant le consulat saoudien (la Rapporteuse spéciale est parvenue à s'assurer qu'il y avait suffisamment de place pour celle-ci). Autrement, comme cela avait été tenté à Washington, renommer la rue où se situe le consulat en mémoire de M. Khashoggi ;

d) Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations pertinentes formulées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires suite à leurs missions respectives en Turquie en 2016 et ultérieurement, ce qui inclut d'abandonner toutes les accusations portées contre des journalistes, des universitaires et d'autres personnes qui avaient exprimé pacifiquement leurs opinions ;

e) Répondre de manière exhaustive à la demande d'information du Directeur général de l'UNESCO sur les mesures prises à la suite de l'exécution de M. Khashoggi, conformément aux décisions sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité adoptées par le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication et à la résolution 53 adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO de 2011.

Recommandations adressées aux États-Unis d'Amérique

90. Les États-Unis d'Amérique devraient :

a) Charger le FBI de mener une enquête sur l'exécution de M. Khashoggi, si ce n'est déjà fait, et engager des poursuites pénales aux États-Unis d'Amérique, s'il y a lieu ;

b) Rendre une décision, au titre de l'article 1263 d) de la Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (loi Magnitsky), sur la responsabilité du Prince héritier d'Arabie saoudite et communiquer les informations ayant servi de fondement à cette décision ;

c) Tenir des auditions au Congrès des États-Unis en vue de déterminer la responsabilité de hauts fonctionnaires saoudiens et demander l'accès aux documents classifiés correspondants ;

d) Dans toute la mesure compatible avec la sécurité nationale, déclassifier et rendre publics tous les documents relatifs à l'assassinat de M. Khashoggi, y compris les comptes-rendus d'interception.

Recommandations adressées aux États Membres

91. Les États Membres devraient :

a) Appuyer les déclarations, les résolutions ou les appels internationaux visant à garantir ou à renforcer le respect de l'obligation d'établir les responsabilités dans l'exécution de M. Khashoggi ;

b) Prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence pour connaître, en vertu du droit international, de l'exécution de M. Khashoggi dès lors que le ou les auteurs présumés se trouvent sur tout territoire sous leur juridiction, à moins qu'ils n'extradent le ou les auteurs présumés ou les remettent à un autre État conformément à leurs obligations internationales ou qu'ils les remettent à un tribunal international ayant compétence pour les infractions présumées ;

c) Adopter des lois permettant de désigner et de sanctionner des personnes, y compris de hauts représentants de l'État, lorsqu'il existe des motifs crédibles de croire qu'elles sont responsables de violations des droits de l'homme ou qu'elles ont tiré profit de telles violations, y compris de l'assassinat de M. Khashoggi ;

d) Infliger des sanctions ciblées aux personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de M. Khashoggi, y compris le Prince héritier d'Arabie saoudite, en visant en particulier ses biens personnels à l'étranger, à moins et jusqu'à ce que des preuves permettent d'établir qu'il n'est pas responsable de l'exécution de M. Khashoggi ;

e) Réagir face à l'exécution de M. Khashoggi en prenant des mesures symboliques – prix, bourses d'étude, manifestations artistiques ou événements en son honneur ;

f) Allouer des fonds à des projets et des programmes destinés à protéger la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté d'opinion dans la région du Golfe et créer un fonds Jamal Khashoggi pour soutenir la liberté d'expression et la démocratie au Moyen-Orient ;

g) Imposer un moratoire immédiat sur l'exportation, la vente, le transfert, l'utilisation ou la maintenance des technologies de surveillance conçues par le secteur privé à l'intention de l'Arabie saoudite et d'autres États et le lever uniquement lorsqu'un régime de garanties conforme aux droits de l'homme aura été établi ; toute allégation d'utilisation abusive devrait faire l'objet d'enquêtes indépendantes et transparentes menées par les autorités compétentes. Mettre en œuvre les autres mesures recommandées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans son rapport de 2019⁵⁶ ;

h) Revoir et, si besoin, renforcer les politiques et procédures pour que les organismes de sécurité et les autres acteurs concernés s'acquittent de l'obligation de diligence voulue qui leur incombe de protéger le droit à la vie des personnes pouvant être prises pour cible par des acteurs étatiques et non étatiques au motif qu'elles ont exprimé des opinions ou mené des actions de manière pacifique, tant en ligne qu'hors ligne. En particulier, évaluer et renforcer la mise en œuvre du devoir d'alerter, y compris dans les cas se produisant hors du territoire sur lequel un État exerce un pouvoir, un contrôle ou une autorité sur la jouissance du droit à la vie ;

i) Renforcer la mise en place de mécanismes nationaux formels et informels de prévention et de protection contre les menaces et attaques visant les journalistes et la liberté d'expression et soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes ;

j) Évaluer les dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations relatives à la sécurité des journalistes⁵⁷ et à la sécurité des défenseuses des droits de la personne et des femmes journalistes⁵⁸ et adopter des mesures de réparation, le cas échéant ;

k) Appuyer la création d'un mécanisme permanent d'enquête pénale et d'établissement des responsabilités (voir par. 77 à 79 ci-dessus) ;

l) Appuyer la création d'une équipe spéciale chargée des enquêtes, qui relèverait des procédures spéciales du HCDH (voir par. 76 ci-dessus) ;

m) Apporter un appui et une contribution à la mise en œuvre de la proposition de la Rapporteuse spéciale de procéder à un examen exhaustif des lois et des meilleures pratiques en matière d'enquête et d'évaluation relatives aux menaces et aux risques auxquels sont exposés les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et d'autres personnes pour avoir exprimé des opinions ou mené des actions de manière pacifique et/ou des lois et meilleures pratiques en matière de lutte contre ces phénomènes, l'objectif étant d'élaborer un protocole sur les moyens d'enquêter sur ces risques et menaces et de les combattre.

Recommandations adressées aux entreprises

92. Les entreprises devraient :

a) Affirmer leur adhésion aux normes relatives aux droits de l'homme et sensibiliser l'Arabie saoudite aux engagements pris à cet égard, user de leur influence pour amener leurs partenaires commerciaux en Arabie saoudite à respecter ces

⁵⁶ A/HRC/41/35, par. 66.

⁵⁷ Voir A/HRC/20/22.

⁵⁸ Voir A/HRC/40/60 et A/72/290.

engagements et instituer un mécanisme de suivi pour s'assurer que leur propre conduite et celle de leurs associés ne portent en rien atteinte aux droits de l'homme ;

b) Adopter des dispositions expresses pour éviter de conclure des affaires avec des entreprises, des hommes ou femmes d'affaires ou des institutions publiques ayant contribué directement ou indirectement à l'exécution de M. Khashoggi ou à d'autres violations graves des droits de l'homme ;

c) Se conformer aux normes internationales en matière de droits de l'homme dans la conduite de leurs propres activités et user de leur influence pour sensibiliser leurs associés aux problèmes relatifs aux droits de l'homme, y compris, par exemple, en examinant si leurs fonctions et produits pourraient servir à commettre des violations des droits de l'homme ou à dissimuler de telles violations, en refusant de conclure des contrats porteurs de telles éventualités et en se prononçant publiquement contre les violations systématiques ou continues des droits de l'homme ;

d) Mettre en œuvre, s'agissant des entreprises de surveillance privées, les mesures recommandées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans son rapport de 2019⁵⁹.

Recommandations adressées au Forum économique mondial

93. Dans le cadre de sa réunion annuelle à Davos (Suisse), le Forum économique mondial devrait organiser chaque année une table ronde en l'honneur de Jamal Khashoggi et d'autres journalistes assassinés, pour aborder des questions comme les retombées positives du journalisme d'investigation sur les plans social et économique, la lutte contre la corruption, le rôle des entreprises dans le dispositif mondial d'action en faveur du respect des droits de l'homme et d'autres sujets connexes.

Recommandations adressées à la société civile

94. La société civile devrait préconiser et soutenir la mise en œuvre des recommandations ci-dessus et y contribuer.

⁵⁹ A/HRC/41/35, par. 67.