



# Assemblée générale

Distr. générale  
12 mai 2023  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-septième session

21 juin-9 juillet 2021

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**

## **Vue d'ensemble des travaux accomplis par la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires durant son mandat (2016-2021)**

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

### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sortante, Agnès Callamard, se penche sur les travaux qu'elle a menés au titre de son mandat ces cinq dernières années, la façon dont ils s'articulent avec ceux de ses prédécesseurs et les résultats qu'elle obtenus dans des domaines qui ont grandement bénéficié, sur le plan normatif, des activités des titulaires du mandat ces trente dernières années.

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

\*\* Le présent rapport est publié après le départ de la titulaire du mandat.

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



## I. Introduction

1. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires se penche sur les travaux qu'elle a menés au titre de son mandat ces cinq dernières années, la façon dont ils s'articulent avec ceux de ses prédécesseurs et les résultats qu'elle obtenus dans des domaines qui ont grandement bénéficié, sur le plan normatif, des activités des titulaires du mandat ces trente dernières années.

2. La Rapporteuse spéciale présente la méthode et l'approche qu'elle a suivies et met en avant les questions qu'elle a traitées ainsi que les résultats qu'elle a cherché à obtenir sur les plans normatif et directif. Elle s'arrête également sur le contexte mondial et les difficultés qu'il présente en ce qui concerne la protection et le respect du droit de ne pas être tué arbitrairement.

3. La Rapporteuse spéciale remercie les victimes et leurs proches, les militants et avocats et les organisations de la société civile qui ont généreusement contribué à ses travaux, en particulier celles et ceux qu'elle a rencontrés au cours de ses visites de pays et de ses visites d'étude. Elle exprime sa gratitude aux personnes qui ont partagé avec elle le récit personnel et trop souvent douloureux des cruautés qu'elles ont endurées. Elle remercie également les États Membres qui l'ont soutenue tout au long de son mandat, ont répondu à ses questions, ont consenti à ses visites et ont engagé avec elle un dialogue de fond sur ses allégations et les conclusions auxquelles elle est parvenue.

4. La Rapporteuse spéciale remercie ses prédécesseurs pour leur esprit d'équipe, leur collaboration et les échanges réguliers qu'elle a eus avec eux. Elle rend hommage à Asma Jahangir, décédée en 2018, et à Christof Heyns, qui s'est éteint alors qu'elle rédigeait le présent rapport. Les travaux révolutionnaires de M<sup>me</sup> Jahangir visant à intégrer pleinement les questions de genre dans le mandat lui ont tenu à cœur. M. Heyns est l'une des dernières personnes avec lesquelles elle s'est entretenue en tant que Rapporteuse spéciale, et le bilan remarquable qu'il laisse derrière lui en matière de droits de l'homme a été pour elle une source d'inspiration et un modèle à reproduire. La communauté des droits de l'homme doit énormément à ces deux personnes.

## II. Historique et portée du mandat

5. Depuis que le mandat a été créé en 1982<sup>1</sup>, ses titulaires se sont intéressés à toute une série de situations et d'homicides, comme le décrit le premier chapitre de l'ouvrage numérique publié récemment par Philip Alston et Christof Heyns, deux anciens titulaires du mandat. C'est Theo van Boven, chef de la Division des droits de l'homme (qui a précédé le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), qui a demandé à la Commission des droits de l'homme de se pencher en priorité sur le droit à la vie et, en particulier, d'empêcher que des meurtres soient commis par des puissances organisées. Il a dressé une liste de crimes engageant la responsabilité des États, comme le génocide et l'assassinat politique, et a souligné que ceux-ci n'étaient pas parvenus à prévenir les meurtres commis par d'autres acteurs. En 1980, au sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, les États ont adopté la résolution 5, intitulée « Exécutions extra-légales », dans laquelle ils n'ont pas défini ce qui constituait une exécution extralégale, mais condamné le meurtre et l'exécution d'opposants politiques ou de délinquants présumés par les forces armées, les forces de l'ordre, d'autres organes gouvernementaux ou des groupes paramilitaires ou politiques agissant avec l'appui tacite ou autre de ces forces ou organes. En 1992, le terme « extrajudiciaire » a été ajouté au titre du mandat.

6. Le résumé ci-dessus montre que le mandat a toujours porté sur une multitude de situations et de crimes, dont beaucoup ont été au cœur des travaux menés par les rapporteurs spéciaux ces quarante dernières années. Cependant, le mandat a subi une importante transformation lorsque la première Rapporteuse spéciale, M<sup>me</sup> Jahangir, qui a été nommée en 1998, a mis en lumière les cas de personnes tuées en raison de leur orientation sexuelle

<sup>1</sup> Résolution 1982/35 du Conseil économique et social.

et les crimes dits « d'honneur » visant les femmes, intégrant ainsi les questions de genre dans ses travaux.

7. La liste des questions traitées au cours des quarante dernières années est impressionnante :

- a) Génocide ;
- b) Violations du droit à la vie, en particulier des civils et des autres non-combattants, durant un conflit armé, au mépris du droit international humanitaire ;
- c) Décès causés par des forces de sécurité nationales ou par des groupes paramilitaires, des escadrons de la mort ou d'autres forces privées agissant en coopération avec un ou plusieurs États ou avec leur acquiescement ;
- d) Assassinats ciblés commis à l'aide de drones ;
- e) Décès qui ont été causés par les forces de l'ordre ou des personnes agissant directement ou indirectement sur les instructions de l'État et qui résultent d'un recours à la force non conforme aux critères de nécessité absolue et de proportionnalité ;
- f) Décès en détention résultant d'actes de torture, d'un usage excessif de la force, de la négligence ou de conditions de détention mettant en danger la vie des détenus ;
- g) Peine de mort ;
- h) Menaces de mort et crainte de faire l'objet d'une exécution extrajudiciaire imminente aux mains d'agents de l'État, de groupes paramilitaires, de particuliers ou de groupes agissant en coopération avec l'État ou avec son acquiescement, ou de personnes non identifiées mais liées à l'État ;
- i) Violations du droit à la vie commises par des groupes armés ;
- j) Défaut de prévention de décès ou meurtres prévisibles tels que les crimes d'honneur, le féminicide, la mortalité maternelle, le meurtre de personnes atteintes d'albinisme ou accusées de sorcellerie, les meurtres interethniques et interconfessionnels, le meurtre de personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes et les meurtres commis par des gangs et des cartels, et manque de protection à cet égard ;
- k) Absence d'enquêtes sur les violations présumées du droit à la vie, de poursuites contre les auteurs de ces violations et d'indemnisation des victimes ;
- l) Notion de « vie digne ».

8. L'ajout du mot « extrajudiciaire » dans le titre et le descriptif du mandat en 1992 a donné lieu à de nombreux débats sur la définition de ce terme et sur les différences entre « extrajudiciaire », « sommaire » et « arbitraire ». Peu après sa nomination en 2004, le quatrième Rapporteur spécial, Philip Alston, a indiqué à la Commission des droits de l'homme qu'il ne servait à rien, pour comprendre au mieux le mandat, de chercher à définir séparément les termes « extrajudiciaire », « sommaire » ou « arbitraire », ni d'essayer d'attribuer tel ou tel qualificatif à un fait donné<sup>2</sup>. Dès qu'il le pouvait, M. Alston se présentait plus succinctement comme « Rapporteur spécial sur les homicides illicites », expression reprise par le cinquième Rapporteur spécial, M. Heyns, qui a expliqué que le but du mandat était de protéger les aspects du droit à la vie.

9. Dans la version révisée (2016) du *Manuel des Nations Unies sur la prévention des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens d'enquête sur ces exécutions* (1991), les « décès résultant d'actes illégaux » sont définis comme les décès résultant d'actes ou d'omissions d'un État, de ses organes ou de ses agents, les décès survenus en détention et les décès dus au fait que l'État n'a pas protégé la vie<sup>3</sup>. Cette définition témoigne d'une évolution du droit international selon laquelle le fait de ne pas mener une

<sup>2</sup> E/CN.4/2005/7, par. 6.

<sup>3</sup> Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.17.XIV.3).

enquête approfondie sur un décès susceptible de découler d'un acte criminel pourrait constituer en soi une atteinte au droit à la vie.

10. La Rapporteuse spéciale considère elle aussi que le titre du mandat est inadapté. Pour le public, les victimes et les avocats, les prétendues distinctions entre les trois termes sont, au mieux, difficiles à saisir et, au pire, le signe d'une hiérarchie dénuée de fondement. La Rapporteuse spéciale a généralement employé les termes « homicides arbitraires » et « décès résultant d'actes illégaux » et, lorsque c'était possible, s'est référée au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. Comme ses prédécesseurs l'ont fait remarquer, plus la pratique s'est développée et plus des précédents ont été établis, plus la distinction entre les définitions s'est estompée pour donner naissance à ce que l'on pourrait appeler un « flou constructif »<sup>4</sup>.

11. Compte tenu de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale estime que le mandat devrait être renommé. Elle recommande aux auteurs de la résolution portant création du mandat et aux autres États Membres de le replacer clairement dans le champ de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en le renommant « Rapporteur spécial sur la privation arbitraire de la vie ». Il pourrait également s'intituler « Rapporteur spécial sur les homicides illicites et les décès résultant d'actes illégaux » ou « Rapporteur spécial sur le droit à la vie », en référence à l'observation générale n° 36 (2018) du Comité des droits de l'homme. Ces titres permettraient toujours aux titulaires du mandat de parler d'homicides extrajudiciaires en des termes politiques plutôt que juridiques et d'exprimer l'effroi et l'indignation que suscite le mépris cruel et délibéré, par certains États, des normes internationales interdisant la privation arbitraire de la vie.

12. Les deux prédécesseurs directs de la Rapporteuse spéciale soutiennent cette recommandation. M. Alston a expliqué qu'il était primordial de trouver un titre qui parle au grand public plutôt que de satisfaire une poignée d'avocats tatillons<sup>5</sup>, et M. Heyns estimait que renommer le mandat comme proposé mettrait en avant le fait qu'il vise à faire respecter une norme juridiquement contraignante.

### III. Méthodes de travail

13. Au cours des cinq années de son mandat, la Rapporteuse spéciale a élaboré des rapports thématiques sur les sujets suivants :

- a) Normes relatives aux droits de l'homme et mesures pouvant permettre d'assurer une gestion des charniers qui concilie respect de la personne et respect des lois<sup>6</sup> ;
- b) Utilisation de drones armés aux fins d'assassinats ciblés<sup>7</sup> ;
- c) Application de la peine de mort aux ressortissants étrangers et fourniture d'une assistance consulaire par l'État d'origine<sup>8</sup> ;
- d) 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<sup>9</sup> ;
- e) Sauver des vies n'est pas un crime<sup>10</sup> ;
- f) Acteurs armés non étatiques et protection du droit à la vie<sup>11</sup> ;

<sup>4</sup> Philip Alston *et al.*, dir. publ., *Alston and Heyns on Unlawful Killings: A Compendium of the Jurisprudence of the United Nations Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions from 2004–2016* (Pretoria, Pretoria University Law Press, 2020), p. 8.

<sup>5</sup> Communication personnelle.

<sup>6</sup> [A/75/384](#).

<sup>7</sup> [A/HRC/44/38](#).

<sup>8</sup> [A/74/318](#).

<sup>9</sup> [A/HRC/41/36](#).

<sup>10</sup> [A/73/314](#).

<sup>11</sup> [A/HRC/38/44](#).

- g) Mort illégale de réfugiés et de migrants<sup>12</sup> ;
- h) Une perspective de genre des meurtres extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires<sup>13</sup>.

14. La Rapporteuse spéciale a aussi réalisé deux études de cas détaillées, l'une sur l'assassinat du général Soleimani et l'autre sur le décès de Jamal Khashoggi résultant d'actes illégaux<sup>14</sup>.

15. La Rapporteuse spéciale a effectué des visites de pays en El Salvador, en Iraq et au Nigéria, ainsi que des visites thématiques en Belgique et en Italie, afin d'enquêter sur la mort de réfugiés et de migrants résultant d'actes illégaux, et elle s'est rendue en Turquie pour enquêter sur l'exécution extrajudiciaire de M. Khashoggi. Entre août 2016 et février 2021, elle a envoyé, seule ou conjointement avec d'autres titulaires de mandat, 695 communications et elle a reçu une réponse à 51 % d'entre elles, ce qui correspond à la moyenne de 53 % enregistrée dans le cadre des procédures spéciales.

#### IV. Approche

16. La Rapporteuse spéciale a été guidée avant tout par la situation des victimes, des survivants et des témoins. Elle a cherché à comprendre comment leur vécu pouvait orienter et enrichir les principes normatifs au cœur de son mandat et comment ces principes pouvaient, en retour, permettre d'interpréter ce vécu sur le plan des droits de l'homme. Elle a appliqué les principes qui sous-tendent le cadre des droits de l'homme tout entier : universalité, indivisibilité et interdépendance.

17. L'approche décrite ci-dessus a eu une triple influence sur les travaux de la Rapporteuse spéciale :

a) Premièrement, comme en témoignent ses rapports thématiques, elle a fait en sorte que son mandat présente une utilité pour tout un ensemble de victimes aux vécus très divers, y compris les personnes qui n'avaient jamais reçu une telle attention auparavant, comme les femmes, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, les réfugiés et les victimes de groupes armés ;

b) Deuxièmement, elle a cherché à éliminer les dimensions économiques, sociales et culturelles des homicides arbitraires et des décès résultant d'actes illégaux. Cette volonté transparait clairement dans ses rapports thématiques (notamment ceux sur une perspective de genre et sur les charniers), ses communications adressées aux gouvernements (par exemple concernant l'établissement d'un lien contextuel entre les changements climatiques et les exécutions de masse et entre la pauvreté et la protection) et ses missions (comme celle effectuée au Nigéria). Elle a également publié conjointement avec d'autres rapporteurs spéciaux des communications et des communiqués de presse traitant des droits économiques, sociaux et culturels ;

c) Troisièmement, elle a réalisé des études de cas pour renforcer le volet de surveillance et d'enquête de son mandat. Constatant que cette voie n'avait pas encore été explorée, elle a enquêté sur différentes violations en temps réel et a consigné les faits correspondants à la lumière des règles, des normes et du droit afin de montrer comment les atteintes aux droits d'une personne nuisaient aux droits de tous. Elle a procédé par induction, partant d'observations empiriques détaillées pour établir des normes et directives générales. Cela l'a aidée à repérer les faiblesses des institutions et mécanismes internationaux et nationaux chargés de la protection et des enquêtes. Dans le cadre de ces études de cas approfondies, elle a enquêté sur l'assassinat du journaliste saoudien Jamal Khashoggi et sur l'assassinat ciblé du général iranien Soleimani et elle a envoyé les lettres d'allégation suivantes : une lettre concernant le décès en détention du Président Morsi ; une lettre

<sup>12</sup> A/72/335.

<sup>13</sup> A/HRC/35/23.

<sup>14</sup> A/HRC/44/38, annexe ; document de séance établi par la Rapporteuse spéciale concernant l'enquête sur la mort illégale de M. Jamal Khashoggi. Disponible à l'adresse [www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session41/list-reports](http://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session41/list-reports).

concernant le meurtre d'Halla et Orouba Barakat, journalistes et défenseuses des droits de l'homme syriennes ; une lettre concernant le vol 752 d'Ukraine International Airlines abattu en plein vol ; une lettre concernant l'empoisonnement et la tentative d'assassinat d'Alexei Navalny, militant russe impliqué dans la lutte contre la corruption (envoyée en collaboration avec la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression) ; une lettre sur le meurtre des journalistes français Ghislaine Dupont et Claude Verlon.

## V. Intégration des questions de genre dans le mandat

18. Depuis le début, la Rapporteuse spéciale a analysé son mandat sous l'angle du genre, s'interrogeant sur la façon dont les conceptions dominantes du droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie pouvaient nier ou même invisibiliser le vécu de certaines personnes, en particulier les femmes et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes.

19. Comme le Comité des droits de l'homme l'a fait observer dans son observation générale n° 36 (2018), le droit à la vie est un droit qui ne devrait pas être interprété de manière étroite. Il recouvre le droit des personnes de ne pas être victimes d'actes ou d'omissions ayant pour but ou étant susceptibles de causer leur décès non naturel ou prématuré, et le droit de vivre dans la dignité. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit ce droit à tous les êtres humains, sans distinction aucune, y compris aux personnes soupçonnées ou reconnues coupables des infractions les plus graves.

20. Les prédécesseurs de la Rapporteuse spéciale ont constaté que le fait que les États ne luttent pas contre les violences systématiques avec la diligence voulue, et que les auteurs de ces violences n'ont pas à répondre de leurs actes, entraînait des violations du droit à la vie. Lorsque le schéma de violence était avéré, et lorsque la réaction des pouvoirs publics était inadéquate, la responsabilité incombant aux États au regard du droit international des droits de l'homme était engagée<sup>15</sup>.

21. La Rapporteuse spéciale a cherché à approfondir ces conclusions en examinant de près la responsabilité des États de protéger le droit à la vie des femmes et des filles et les conditions dans lesquelles le décès de femmes et de filles pouvait constituer un homicide arbitraire ou une privation arbitraire de la vie. Elle s'est intéressée aux questions suivantes :

a) La définition de l'arbitraire. Ayant analysé les caractéristiques généralement attribuées à un fait ou un acte arbitraire – à savoir le caractère inapproprié, injuste, imprévisible<sup>16</sup>, déraisonnable, inutile et disproportionné<sup>17</sup> et l'absence de garanties judiciaires<sup>18</sup> – la Rapporteuse spéciale a constaté que le caractère arbitraire pouvait aussi découler de lois et de pratiques contraires, au niveau tant de la procédure que du fond, au principe de non-discrimination ;

b) L'intention et l'homicide arbitraire. La Rapporteuse spéciale a fait observer qu'il n'était pas indispensable que l'État ait l'« intention délibérée » de tuer pour qu'un homicide ou une privation de liberté soient jugés arbitraires. Les homicides résultant d'un usage inutile et disproportionné de la force par la police, par exemple, étaient souvent arbitraires, même s'ils étaient involontaires ;

c) Le principe de diligence voulue. La Rapporteuse spéciale a souligné qu'il fallait, pour déterminer qui était responsable de la prévention des homicides sexistes arbitraires et résultant d'actes illégaux, tenir compte du degré de connaissance que l'État avait ou aurait dû avoir, des risques ou de la probabilité qu'un préjudice soit causé et de la gravité de ce préjudice ;

<sup>15</sup> E/CN.4/2005/7, par. 72.

<sup>16</sup> Comité des droits de l'homme, *Van Alphen c. Pays-Bas* (CCPR/C/39/D/305/1988), par. 5.8.

<sup>17</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, observation générale n° 3, par. 12.

<sup>18</sup> Ibid. Voir également *Gorji-Dinka c. Cameroun* (CCPR/C/83/D/1134/2002), par. 5.1.

d) L'obligation positive qui incombe aux États de protéger le droit à la vie et de prévenir les homicides arbitraires. Compte tenu du caractère sacré de la vie humaine et, par extension, de l'importance de la protéger, la Rapporteuse spéciale a fait observer que les obligations positives des États faisaient peser une lourde charge sur ces derniers, puisqu'ils devaient faire preuve d'efficacité (dans leurs efforts de prévention, d'enquête, de répression et de réparation), agir sans discrimination et offrir une protection juridique solide.

### **A. Homicides sexistes résultant d'actes illégaux**

22. La Rapporteuse spéciale a rappelé les conclusions du Conseil des droits de l'homme selon lesquelles la responsabilité des États ne se limitait pas à ne pas tuer et à prévenir les meurtres. La responsabilité des États concernait non seulement la privation intentionnelle de la vie (meurtre) par un État ou un acteur non étatique, mais aussi la privation des conditions essentielles à la vie, comme l'accès à l'alimentation et aux soins de santé. Les États se rendaient également responsables de violations du droit à la vie en cas d'omission, c'est-à-dire s'ils avaient ou auraient dû avoir connaissance des risques mais n'avaient pas pris de mesures pour empêcher les décès. Les tribunaux aussi ont suggéré que la négligence coupable devrait être évaluée au regard de la discrimination intrinsèque et systémique, notamment la discrimination fondée sur le genre, la race ou la classe.

23. La Rapporteuse spéciale a insisté sur le caractère indivisible des droits de l'homme, en particulier lorsque les privations économiques et sociales endémiques entraînent des décès évitables.

### **B. Chevauchement entre le respect et la protection du droit à la vie**

24. L'attention particulière qu'elle a accordée aux décès évitables de femmes et de filles, notamment ceux liés à une grossesse ou un accouchement (mortalité maternelle) ou à un avortement non sécurisé, a conduit la Rapporteuse spéciale à examiner la zone grise entre les actes d'omission et les actes de commission de l'État – entre le fait de ne pas protéger et le fait de ne pas respecter. Par exemple, est-ce qu'un État qui impose une interdiction totale de l'avortement, même dans le cas où la vie de la femme est en danger, commet un acte d'omission ou cherche délibérément à faire souffrir les femmes et, en définitive, à causer leur mort en raison de leur sexe ? Les États ont une connaissance étendue des conséquences potentiellement mortelles des avortements non sécurisés ainsi que du nombre de décès qui en découlent, et pourtant certains choisissent tout de même d'interdire l'avortement.

25. La Rapporteuse spéciale a examiné la jurisprudence sur la question, les données empiriques sur la mortalité maternelle évitable et les arguments avancés pour justifier l'application de politiques susceptibles de causer des décès maternels. Elle a conclu que lorsque le décès d'une femme ou d'une fille était attribuable, d'un point de vue clinique, à une privation délibérée de soins de santé vitaux touchant uniquement les femmes et les filles, comme l'interdiction totale de l'avortement, il s'agissait d'un homicide sexiste arbitraire et dont seules les femmes et les filles pouvaient être victimes, la discrimination en question étant inscrite dans la législation.

## **VI. Chevauchement entre l'obligation des États d'offrir une protection contre la privation arbitraire de la vie et celle de respecter les droits de l'homme**

26. Plusieurs événements inquiétants survenus au cours de son mandat ont poussé la Rapporteuse spéciale à analyser le chevauchement entre l'obligation des États de protéger les droits de l'homme et celle de respecter ces droits, par exemple dans le contexte de la mort de réfugiés et de migrants résultant d'actes illégaux et de la criminalisation d'activités et d'organisations qui sauvent des vies.

27. La Rapporteuse spéciale a indiqué que les décès de réfugiés et de migrants résultant d'actes illégaux étaient des crimes internationaux, et non la conséquence malheureuse des propres actions de ces individus. Il s'agissait d'homicides arbitraires lorsque des agents de l'État postés aux frontières tuaient par balle des migrants qui ne mettaient personne en danger. Dans certains cas, cela pouvait constituer des exécutions extrajudiciaires. Cependant, la responsabilité de l'État ne s'arrêtait pas là et englobait les trois piliers du contrôle de l'immigration (militarisation, extraterritorialité et dissuasion), qui visaient souvent expressément à accroître le risque de mort des migrants. Les politiques menées à cette fin allaient à l'encontre de l'obligation qui incombait aux États de faire preuve de la diligence voulue en offrant une protection contre les risques prévisibles, y compris ceux causés par des acteurs non étatiques. La mise en danger de la vie des migrants pouvait être à ce point délibérée que l'État était considéré comme n'ayant pas respecté le droit à la vie.

28. La Rapporteuse spéciale a estimé qu'il y avait des motifs sérieux de conclure que les décès de migrants sur les routes migratoires constituaient des homicides arbitraires qui engageaient la responsabilité des États. La militarisation a accru la probabilité que la force soit employée de manière excessive en transformant les migrants en un « ennemi » face auquel les agents de l'État sont encouragés à se conduire en soldats, et non en policiers employant la force conformément aux restrictions établies par la loi.

29. Les États autorisent, et parfois encouragent, l'emploi de tactiques terrestres et navales visant à repousser ou à disperser les migrants, mettant ainsi résolument en danger la vie de ces derniers. Dans certains cas, le danger vient d'éléments naturels, comme lorsque les agents de l'État repoussent à la mer des canots pneumatiques. On a aussi vu des cas dans lesquels des migrants ont été délibérément conduits vers des zones abritant des bandes organisées et des individus dont on sait qu'ils s'attaquent aux migrants. L'État est responsable, au regard du droit international, de tout décès ou préjudice survenant dans de telles circonstances, même si les décès sont causés par des bandes organisées. Les agents de l'État eux-mêmes peuvent être coupables de meurtre<sup>19</sup>.

30. Certains États ont adopté une politique d'extraterritorialité afin de se dégager de toute responsabilité juridique en rejetant sur d'autres États la charge de repousser les migrants. Cependant, les autorités des pays de destination qui envoient des fonds aux autorités des pays d'origine ou de transit afin qu'ils arrêtent, retiennent ou renvoient les migrants peuvent être déclarées complices de violations du droit à la vie, en particulier vu que les pratiques scandaleuses de certains États bénéficiaires des fonds sont bien connues. Les autorités des pays de destination ne peuvent feindre l'ignorance pour échapper à leurs responsabilités<sup>20</sup>.

31. Les restrictions à l'accès aux biens et services essentiels, comme les soins de santé, l'eau et un foyer, sont contraires à l'interdiction de la privation arbitraire de la vie et peuvent se solder par des homicides arbitraires engageant la responsabilité des États qui les ont imposées. Un corollaire essentiel est que les États qui ne veulent pas ou ne peuvent pas fournir ces biens ou services doivent accepter que des agents humanitaires assurent cette fonction, faciliter leur action et s'abstenir d'adopter des lois leur faisant obstacle.

32. Les États ont l'obligation positive de fournir des services vitaux dans toute la mesure possible, notamment en employant toutes les ressources nationales et internationales disponibles, y compris celles mises à disposition par des agents humanitaires. Ils ne peuvent pas refuser la fourniture de services humanitaires ni s'y opposer. La fourniture de tels services ne peut être interdite que si elle causerait la mort imminente d'autant de personnes que l'absence de services. Lorsque la vie de civils est en jeu – comme c'est le cas lorsque des migrants ont besoin d'eau ou d'un abri, ou lorsque des populations qui se trouvent sous le contrôle d'acteurs non étatiques considérés comme des « terroristes » meurent de faim – on voit difficilement comment l'État concerné pourrait justifier le refus de l'aide offerte.

33. Ainsi, les États qui criminalisent les services humanitaires essentiels sous couvert du contrôle de l'immigration ne respectent ni ne protègent le droit à la vie. Pourtant, certains vont jusqu'à incriminer les personnes qui aident des membres de leur famille, alors que le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention

<sup>19</sup> A/72/335, par. 25 à 35.

<sup>20</sup> Ibid., par. 36 à 40.

des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée exempte les actes humanitaires visant à protéger les droits des migrants.

34. Les États doivent respecter l'obligation qui leur est faite d'exempter l'aide humanitaire des restrictions liées à la lutte contre le terrorisme, notamment autoriser la fourniture de soins médicaux aux membres de groupes armés. La fourniture impartiale de soins de santé à tous les blessés et tous les malades, y compris aux combattants ennemis et aux populations qui se trouvent sous leur contrôle, est une norme fondamentale du droit international humanitaire. Ce principe essentiel est violé<sup>21</sup>. L'aide humanitaire doit pouvoir circuler librement et sans entraves.

## VII. L'obligation extraterritoriale de respecter les droits et d'offrir une protection contre les homicides arbitraires et la mort résultant d'actes illégaux : une approche fonctionnelle

35. La Rapporteuse spéciale a examiné à de nombreuses reprises les obligations extraterritoriales qui incombent aux États en ce qui concerne le droit à la vie, notamment dans le contexte de l'emploi de la force hors des frontières nationales et les responsabilités de protéger, de prévenir et d'enquêter.

36. Le droit international des droits de l'homme permet aux États d'exercer leur compétence hors de leurs frontières dans certaines circonstances, notamment en cas de détention d'un de leurs ressortissants à l'étranger<sup>22</sup>, d'usage de la force par des agents publics à l'étranger<sup>23</sup>, d'usage de la force par des agents consulaires et diplomatiques à l'étranger et d'activités de maintien de l'ordre et d'autres fonctions législatives et administratives, par exemple pour la délivrance de passeports.

37. La Rapporteuse spéciale a adopté une approche fonctionnelle de la compétence extraterritoriale, en s'appuyant sur les conclusions formulées par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 36 (2018) et par la Cour européenne des droits de l'homme.

38. Dans son observation générale n° 36 (2018), le Comité des droits de l'homme a affirmé qu'un État pouvait influencer sur la jouissance des droits d'une personne en menant des activités qui affectent ces droits d'une manière directe et raisonnablement prévisible<sup>24</sup>. La question de l'étendue du contrôle exercé par l'État sur une personne<sup>25</sup> ou certains de ses droits revient souvent dans les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres instances. Par exemple, dans le contexte de forces armées opérant à l'étranger, la Cour considère qu'elle peut avoir compétence pour apprécier les actes d'un État portant atteinte aux droits qu'une personne située hors du territoire national de cet État tient de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), même lorsque cette personne ne relève pas de l'autorité de l'État en question, pour autant que les violations découlent directement de ces actes<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> A/73/314, par. 33.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 55721/07, arrêt, 7 juillet 2011.

<sup>23</sup> Voir, par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Isaak v. Turkey*, requête n° 44587/98, arrêt, 28 septembre 2006, et *Andreou v. Turkey*, requête n° 45653/99, décision sur la recevabilité, 3 juin 2008.

<sup>24</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018), par. 63.

<sup>25</sup> Comité des droits de l'homme, *Lopez Burgos v. Uruguay* (CCPR/C/13/D/52/1979), par. 12.3. Voir également Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Coard et al. v. United States*, rapport n° 109/99, affaire n° 10.951, 29 septembre 1999, par. 37, et *Alejandro Jr. et al. v. Cuba*, rapport n° 86/99, affaire n° 11.589, 29 septembre 1999, par. 25.

<sup>26</sup> *Andreou v. Turkey*.

39. La Rapporteuse spéciale a examiné sous cet angle les cas dans lesquels un État avait la capacité de protéger le droit à la vie contre une menace immédiate ou prévisible<sup>27</sup>, notamment lorsqu'il était question du décès de réfugiés et de migrants résultant d'actes illégaux, de la fourniture d'une assistance consulaire et du devoir d'alerte des États.

40. Par exemple, dans le cadre de ses travaux sur les étrangers présents dans les camps du nord de la République arabe syrienne, travaux qu'elle a menés avec la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la Rapporteuse spéciale a constaté que les États pouvaient exercer leur compétence à l'égard de leurs nationaux présents dans des camps à l'étranger, car leurs actions influençaient directement l'exercice du droit à la vie de ces personnes, et qu'ils pouvaient être les seuls capables de protéger ces personnes contre un préjudice prévisible, y compris des actes de torture, la disparition forcée et la mort<sup>28</sup>.

41. Dans le cadre de ses travaux sur les décès de réfugiés et de migrants résultant d'actes illégaux, la Rapporteuse spéciale a constaté que des États exerçaient une compétence fonctionnelle sur des mers telles que la Méditerranée. En exerçant leur compétence à des fins de sécurité, ils avaient endossé la responsabilité de prendre des mesures pour protéger les vies humaines<sup>29</sup>.

## VIII. Homicides illicites commis dans le contexte d'un conflit armé

42. Au cours des cinq dernières années, la Rapporteuse spéciale a également été le témoin de nombreuses initiatives d'États cherchant à établir de force leur compétence hors de leurs frontières au nom de la guerre contre le terrorisme ou pour d'autres raisons. Ces initiatives, pour la plupart contraires au droit international, ont entraîné des conflits de faible intensité qui se sont prolongés indéfiniment dans des zones sans délimitations claires et ont rendu de plus en plus floue la distinction entre guerre et paix, en plus de faire de nombreuses victimes civiles.

43. La « deuxième ère des drones », prouesse technologique, a permis cette augmentation notable de l'emploi de la force en dehors des frontières nationales. Les distorsions juridiques et idéologiques sur lesquelles elle repose ont conduit à l'assassinat ciblé d'un acteur étatique sur le territoire d'un autre État et introduit dans la sphère des relations interétatiques la technique caractéristique de la « guerre contre le terrorisme »<sup>30</sup>.

44. L'accent mis sur les drones s'explique également par le fait que cette technologie « passerelle » ouvre la voie à la militarisation émergente de l'intelligence artificielle et au combat algorithmique et robotisé, aux essais de drones et à un relâchement général du contrôle humain sur l'utilisation de la force létale. Les drones armés d'aujourd'hui sont les robots tueurs de demain<sup>31</sup>.

45. Ces cinq dernières années, les civils et les biens civils tels que les écoles et les hôpitaux ont été de plus en plus pris pour cible de façon délibérée, notamment en Libye, en République arabe syrienne et au Yémen, ce qui témoigne de l'érosion tragique du respect des principes humanitaires<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Osman c. Royaume-Uni*, requête n° 23452/94, arrêt du 28 octobre 1998, par. 32 et 33.

<sup>28</sup> A/74/318.

<sup>29</sup> A/72/335, par. 64.

<sup>30</sup> Voir [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>31</sup> James Rogers, professeur adjoint en études sur la guerre, Centre d'études sur la guerre, Université du Danemark du Sud, communication personnelle, mars 2021.

<sup>32</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 (S/2019/373). On estime que 85 % des victimes de guerre sont des civils.

## A. Travaux sur les conflits armés menés par les titulaires du mandat

46. Il existe depuis longtemps des interactions entre le mandat de la Rapporteuse spéciale, le droit international humanitaire et les conflits armés. Les titulaires du mandat se sont intéressés dès les premiers temps aux homicides commis dans le cadre d'hostilités. On peut citer en particulier les travaux suivants :

a) Amos Wako a constaté que les exécutions sommaires et arbitraires survenaient souvent durant des conflits armés et a ainsi fait du droit international humanitaire un élément essentiel du cadre juridique du mandat ;

b) Bacre Waly Ndiaye s'est penché sur le génocide rwandais et a enquêté sur les charniers en Croatie ;

c) Asma Jahangir a consacré l'essentiel de ses travaux aux massacres commis en République démocratique du Congo et au conflit au Kosovo<sup>33</sup> ;

d) Philip Alston s'est concentré sur les assassinats ciblés commis à l'aide de drones, notamment en Afghanistan et en Colombie ;

e) Christof Heyns a courageusement inscrit la question des armes autonomes à la liste des priorités de la communauté internationale.

47. Les principales résolutions qui définissent le mandat comprennent plusieurs références aux conflits armés et aux homicides commis dans ce contexte. Ces dernières années, l'Assemblée générale a mentionné expressément le droit international humanitaire et exhorté les États à prendre toutes les mesures nécessaires et possibles, dans le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, pour prévenir la perte de vies humaines pendant un conflit armé<sup>34</sup>.

48. Sur le plan normatif, cela a conduit les titulaires du mandat à examiner l'articulation entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Au fil du temps, et en réaction à des événements précis ou à l'évolution du droit, d'autres régimes juridiques ont aussi été pris en compte : le premier concerne la légitime défense et le respect de l'interdiction de l'emploi de la force énoncée dans la Charte des Nations Unies ; le deuxième est le « dispositif international de lutte contre le terrorisme », qui a eu des répercussions majeures à la fois sur le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire.

49. M. Alston (Rapporteur spécial de 2004 à 2010) et M. Heyns (Rapporteur spécial de 2010 à 2016) se sont intéressés aux liens entre ces régimes juridiques et ont vivement préconisé que le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer dans le contexte des conflits armés.

50. M. Alston a précisé que le droit international humanitaire ne remplaçait pas le droit des droits de l'homme en temps de conflit armé et a suggéré que des règles plus spécifiques du droit international humanitaire pouvaient être pertinentes aux fins de l'interprétation de certains droits de l'homme.

51. M. Heyns a approfondi la question, en particulier dans le contexte des assassinats ciblés commis à l'aide de drones, et a recommandé que le droit international soit appliqué de manière globale. Cela signifiait qu'une frappe de drone devait, pour être légale au regard du droit international, satisfaire aux exigences énoncées dans tous les cadres juridiques internationaux applicables. Une frappe pouvait satisfaire aux critères justifiant l'emploi de la force contre un autre État mais être contraire aux règles applicables du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, ou inversement, et donc être illégale au regard du droit international. M. Heyns a affirmé que le droit à la vie ne pouvait être garanti que si toutes les exigences énoncées dans les différents instruments internationaux étaient respectées.

<sup>33</sup> Toute mention du Kosovo doit être interprétée dans le contexte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

<sup>34</sup> Voir les résolutions 59/197, 61/173 et 63/182.

## B. Réaffirmation de la place centrale du droit international des droits de l'homme dans les conflits contemporains

### 1. Conséquences du recours à la force létale extraterritoriale

52. La Rapporteuse spéciale a cherché à refaire la démonstration, de façon convaincante, de l'illégalité du recours à la force létale (au moyen de drones armés, par exemple) en dehors d'hostilités armées actives. Pour cela, elle s'est concentrée sur deux grands points : l'élément qui marque le début d'un conflit armé international et l'application de la doctrine de la légitime défense.

53. Pour le premier point, la Rapporteuse spéciale a appliqué de façon hypothétique la doctrine de la « première frappe », qui veut que le droit humanitaire s'applique dès qu'un État utilise la force contre un autre État, à l'assassinat ciblé du général iranien Soleimani. Elle a montré les difficultés empiriques et juridiques que pose l'application de cette doctrine, en particulier à un État non belligérant. Elle a recommandé que le régime juridique par défaut soit le droit international des droits de l'homme, à moins qu'un certain nombre de conditions strictes soient réunies.

54. S'agissant de la doctrine de la légitime défense, la Rapporteuse spéciale a fait observer que l'approche expansionniste suivie par une minorité d'États reposait sur la distorsion de trois éléments : le temps, puisque la notion d'« imminence » n'est plus seulement un critère temporel ; la géographie, puisque les États peuvent prendre pour cibles des groupes armés où qu'ils soient, même dans des pays non belligérants, si ces derniers n'ont pas la capacité ou la volonté de faire face aux menaces ; et la souveraineté.

55. La Rapporteuse spéciale a également tiré la sonnette d'alarme quant au fait que le cadre juridique international régissant la lutte contre le terrorisme était peut-être devenu celui qui s'applique *de facto* aux acteurs armés non étatiques, remplaçant et affaiblissant le droit pénal international et le droit international humanitaire et entravant ainsi l'accès des victimes, y compris celles desdits groupes armés, à la protection et à la possibilité de faire traduire en justice les auteurs d'actes répréhensibles.

### 2. Absence de hiérarchie entre les régimes juridiques et de supériorité d'un régime juridique sur l'autre

56. La Rapporteuse spéciale s'est penchée sur les conflits de normes et d'appréciations entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Elle rejette l'approche de la *lex specialis*, arguant, tout comme d'autres experts<sup>35</sup>, que la notion de supériorité d'un régime juridique par rapport à un autre n'est pas étayée par les règles qui régissent les relations entre les différents régimes juridiques en droit international ou en droit interne, que l'on trouve dans la pratique et l'*opinio juris* des États peu d'éléments pour appuyer cette théorie et que la Cour internationale de Justice a déterminé que « ces deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, devaient être prises en considération »<sup>36</sup>.

57. La Rapporteuse spéciale a souligné que bon nombre de conflits internationaux et non internationaux contemporains se déroulaient sur des lignes de front sporadiques et imprévisibles, laissant souvent de vastes zones d'un pays ou d'une région peu ou pas du tout exposées aux échanges de tirs actifs ou en cours. Dans ces situations, suggère-t-elle, il faut analyser la question des décès résultant d'actes illégaux selon l'approche de l'intégration systémique<sup>37</sup>, qui découle du paragraphe 3 c) de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et que la Cour internationale de Justice a suivie dans l'affaire des

<sup>35</sup> Marko Milanovic, « The lost origins of *lex specialis*: rethinking the relationship between human rights and international humanitarian law », dans *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights* (New York, Cambridge University Press, 2016), Jens David Ohlin, dir. publ.

<sup>36</sup> *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168, par. 216.

<sup>37</sup> Voir [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).

*Plates-formes pétrolières*<sup>38</sup>. Dans le cadre de cette approche, on interprète les obligations conventionnelles au regard de leur environnement normatif dans son ensemble, en faisant des liens entre les dispositions des différents traités et en interprétant chaque traité au regard de l'autre. Cela suppose de prendre en considération l'objet des lois et d'analyser les contextes et les situations propres aux cas d'espèce.

### 3. Obligations des groupes armés en ce qui concerne les droits de l'homme

58. La Rapporteuse spéciale a également soutenu qu'en appliquant aux groupes armés le cadre habituel formé par le droit international humanitaire, le droit pénal international et les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme, on ne prend en considération ni le contrôle exercé par ces groupes ni l'ampleur de leurs activités assimilables à celles d'un État. Selon elle, le droit international des droits de l'homme est un cadre juridique mieux adapté pour prendre en considération ces activités. En rattachant la personnalité juridique des groupes armés et leurs obligations en matière de droits de l'homme au droit des traités et au droit coutumier, la Rapporteuse spéciale a ainsi proposé un cadre qui doit permettre de traduire ces groupes en justice. S'appuyant sur la doctrine et la sociologie, elle a relevé les points suivants :

a) Le contrôle d'un territoire. La pratique montre que la notion de territoire est mouvante et insaisissable dans le contexte des conflits, ce qui oblige à nuancer l'approche suivie<sup>39</sup>. Un groupe armé non étatique qui ne contrôle pas de territoire reste lié par le droit international coutumier des droits de l'homme étant donné sa fonction, pour autant qu'il présente les caractéristiques organisationnelles requises<sup>40</sup>. La multiplication des cyberattaques contre des cibles publiques, militaires et civiles souligne combien il importe de nuancer l'approche, tant dans les conflits armés internationaux que dans les conflits armés non internationaux ;

b) L'organisation sous l'angle de la gouvernance. Le droit international et la doctrine ont certes largement défini la notion d'organisation en termes militaires<sup>41</sup>, mais la Rapporteuse spéciale a recommandé d'approcher cette notion en mettant l'accent sur les fonctions de gouvernance des acteurs armés non étatiques. Elle renvoie aux nombreux éléments empiriques qui permettent de conclure que certains groupes rebelles<sup>42</sup> et certaines organisations criminelles<sup>43</sup> gouvernent en plongeant la population dans l'anarchie, l'incertitude et la peur, mais que d'autres instaurent et appliquent des règles, mettent en place des mécanismes de règlement des différends et assument des fonctions assimilables à du maintien de l'ordre<sup>44</sup>. Il s'avère que l'aptitude des groupes armés à prendre et à conserver le contrôle repose dans une large mesure sur leur capacité à obtenir de meilleurs résultats que l'État ou à imposer leurs propres systèmes de gouvernance et à obtenir la coopération de la population. Sur le plan normatif, ce constat confirme combien il importe d'appliquer le droit international des

<sup>38</sup> *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 161.

<sup>39</sup> Il ressort de la jurisprudence relative aux crimes contre l'humanité que les acteurs armés non étatiques doivent prouver qu'ils ont la capacité de mener une attaque de l'ampleur visée par l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Cour pénale internationale, *Le Procureur c. Germain Katanga*, affaire n° ICC-01/04-01/07, arrêt rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 mars 2014, par. 1119 ; Katharine Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law* (Oxford University Press, 2017), chap. 10.

<sup>40</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 382 à 385.

<sup>41</sup> Ces indicateurs sont l'existence d'une structure de commandement, les modes de communication utilisés, la fourniture d'une formation militaire, l'existence de relations extérieures, la capacité de contrôler des territoires et la capacité d'approvisionnement.

<sup>42</sup> Zachariah Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War* (Cornell University Press, 2011) ; Ana Arjona, Nelson Kasfir et Zachariah Mampilly, dir. publ., *Rebel Governance in Civil War* (Cambridge University Press, 2015).

<sup>43</sup> Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge University Press, 2017) ; Kent Eaton, « The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia », *Security Studies*, vol. 15, n° 4 (2006), p. 533 à 562 ; Angélica Durán-Martínez, « To kill and tell? State power, criminal competition and drug violence », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n° 8 (2015), p. 1377 à 1402.

<sup>44</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 362.

droits de l'homme aux acteurs armés non étatiques, dans les conflits armés non internationaux et les situations d'affrontements non conventionnels. Il souligne aussi la nécessité de mieux comprendre les systèmes de gouvernance des acteurs armés non étatiques et de mettre au point des indicateurs propres à renforcer la protection des droits de l'homme, à favoriser le dialogue et à garantir l'application du principe de responsabilité dans ces contextes ;

c) Une approche progressive des obligations. La Rapporteuse spéciale a recommandé de mettre les obligations en matière de droits de l'homme à la charge des acteurs armés non étatiques en suivant une approche qui soit fonction du contexte, propre à chaque groupe concerné, progressive et qui tienne compte des facteurs interdépendants que sont la nature et l'étendue du contrôle exercé par ces acteurs, leur niveau de gouvernance et, partant, l'ampleur de leurs capacités.

59. La Rapporteuse spéciale a également recensé les obligations qui devraient s'imposer aux groupes armés : a) le principe de non-discrimination ; b) l'interdiction de la privation arbitraire de la vie ; et c) l'interdiction de bloquer l'accès à l'aide internationale, qui s'accompagne de l'obligation de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour assurer l'accès à l'aide humanitaire et à d'autres services sans discrimination aucune, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables<sup>45</sup>.

## IX. Meurtres commis par la police

60. Au cours de son mandat, la Rapporteuse spéciale a enregistré un nombre incroyable de meurtres commis par la police ou d'autres forces de sécurité dans le monde, souvent dans trois contextes archétypiques : celui des « guerres contre la drogue » ou de la « lutte contre les bandes organisées et la criminalité », celui des actes de violence et meurtres commis par la police contre des minorités et celui des manifestations.

61. Ayant observé que la plupart des meurtres commis par la police l'ont été dans le contexte des « guerres contre la drogue » ou de la « lutte contre les bandes organisées et la criminalité », la Rapporteuse spéciale a publié des dizaines de lettres d'allégation et de demandes d'action en urgence concernant les homicides illicites d'habitants de quartiers pauvres, par exemple au Brésil<sup>46</sup>, au Nigéria<sup>47</sup>, aux Philippines<sup>48</sup> et au Venezuela (République bolivarienne du)<sup>49</sup>. Elle a mis en évidence des modes opératoires qui ne respectent pas les principes de proportionnalité, de nécessité et/ou de précaution, ainsi que le rôle que jouent les dirigeants des États s'agissant d'inciter à ces nombreux meurtres ou de les justifier. Le caractère répété et systémique de ces meurtres a conduit la Rapporteuse spéciale à y voir une forme de nettoyage social. Au cours des dernières années de son mandat, elle a constaté une multiplication inquiétante des meurtres commis par des forces de sécurité, qui prenaient très souvent pour cibles des opposants politiques présumés, ainsi que des avocats et des membres de la société civile qui critiquaient le point de vue des autorités sur les violences policières ; ce phénomène était particulièrement flagrant aux Philippines.

62. En lien avec ce qui précède, la Rapporteuse spéciale s'est également intéressée à l'effet disproportionné que les violences policières et les meurtres commis par la police avaient sur les minorités (par exemple les personnes d'ascendance africaine et les groupes autochtones). L'assassinat de George Floyd, en 2020, aux États-Unis, a galvanisé le mouvement mondial contre le racisme dans le maintien de l'ordre. La Rapporteuse spéciale fait observer que, depuis dix ans, ce sont précisément ces communautés et les individus qui les composent qui sont tout particulièrement pris pour cibles par les différentes « guerres » – contre la drogue, contre la criminalité ou encore contre le « terrorisme ». Elle estime que, pour être efficace, le maintien de l'ordre doit subir un recadrage historique et global, qui permettra de le replacer dans le contexte plus large des politiques publiques et d'accompagner

<sup>45</sup> S/PRST/2014/3.

<sup>46</sup> Voir, par exemple, AL BRA 9/2019 et AL BRA 10/2018.

<sup>47</sup> Voir, par exemple, AL NGA 6/2020, AL NGA 5/2020 et AL NGA 5/2019.

<sup>48</sup> Voir, par exemple, AL PHL 2/2020, AL PHL 4/2019, AL PHL 10/2018 et AL PHL 9/2018.

<sup>49</sup> Voir, par exemple, AL VEN 9/2020 et AL VEN 2/2019.

la répression d'investissements proportionnels dans les politiques sociales et économiques, par exemple en matière d'éducation et de santé physique et mentale.

63. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a creusé les inégalités sociales et économiques et fait sombrer des millions de personnes dans la pauvreté et l'extrême pauvreté. La Rapporteuse spéciale craint que, si l'on ne s'attaque pas de toute urgence aux répercussions de la pandémie, on verra apparaître dans les années à venir une épidémie d'un autre genre : des meurtres commis par la police à une échelle jamais vue auparavant.

64. Au cours des dernières années du mandat de la Rapporteuse spéciale, l'utilisation de la force pour réprimer des manifestations au Bélarus, en Iraq, en Israël, aux États-Unis et à Hong Kong (Chine) a fait un nombre effroyable de morts. S'appuyant sur les textes normatifs présentés par un de ses prédécesseurs<sup>50</sup>, la Rapporteuse spéciale a fait observer que l'emploi excessif de la force contre des manifestants faisait très rarement l'objet d'une enquête efficace et qu'il était donc rare que les responsables aient à rendre des comptes et que les mesures de préparation et les techniques de la police soient réformées alors qu'elles en auraient pourtant besoin. Elle a demandé que l'utilisation des armes dites non létales soit régie de manière bien plus stricte<sup>51</sup>.

## X. Peine de mort

65. La peine de mort est un thème important pour les titulaires du mandat, qui ont envoyé des appels urgents à l'action aux États qui imposent la peine de mort, en violation de l'article 6 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

66. La Rapporteuse spéciale a réaffirmé les points de vue de ses prédécesseurs, à savoir que la peine capitale ne peut être prononcée qu'en cas d'homicide intentionnel, que le droit international exige son abolition progressive et qu'elle peut constituer un acte de torture ou un autre traitement cruel, inhumain et dégradant, ce qui est interdit par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et porte atteinte au droit à la dignité<sup>52</sup>.

67. La Rapporteuse spéciale a relevé l'émergence d'une nouvelle norme du droit international coutumier qui consiste à prohiber la peine de mort parce qu'elle est une peine cruelle, inhumaine et dégradante et à la considérer comme un acte dont la cruauté ne se limite pas à l'exécution proprement dite. À cet égard, la notion de « syndrome du quartier des condamnés à mort » renvoie aux lourds traumatismes mentaux que subissent les condamnés à mort et à la grave détérioration de leur état physique, assimilables à un traitement cruel, inhumain ou dégradant, voire à de la torture. Voici ce que le Comité des droits de l'homme a fait observer à ce sujet :

Un retard extrême dans l'application d'une condamnation à mort, qui dépasse le délai raisonnablement nécessaire pour épuiser toutes les voies de recours, peut également constituer une violation de l'article 7 du Pacte, surtout si la longue période passée dans le couloir de la mort expose le condamné à une situation éprouvante ou stressante [...] et lorsque le condamné est particulièrement vulnérable en raison de facteurs tels que son âge, sa santé ou son état mental<sup>53</sup>.

68. La Rapporteuse spéciale a en outre souligné qu'il ne faut voir dans le fait que le Pacte permette aux États non abolitionnistes d'appliquer la peine de mort, pour autant que des critères stricts soient respectés, ni une justification du fait d'ôter la vie, même si l'intéressé a été condamné à mort légalement, ni une confirmation de la légalité, à strictement parler, de l'exécution de la peine. Autrement dit, la peine de mort viole le droit

<sup>50</sup> A/HRC/17/28 et A/HRC/31/66.

<sup>51</sup> AL USA 31/2020. Voir aussi [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26805&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26805&LangID=E).

<sup>52</sup> Voir A/67/279, par. 36.

<sup>53</sup> Observation générale n° 36 (2018), par. 40.

à la vie protégé par l'article 6 du Pacte et constitue un traitement cruel, inhumain ou dégradant au sens de l'article 7<sup>54</sup>.

### A. Femmes condamnées à mort

69. La Rapporteuse spéciale a voulu que l'analyse de la question de la peine de mort prenne davantage en considération les femmes et les filles, souvent invisibles du fait qu'elles sont peu nombreuses. Leur situation et leurs besoins sont rarement pris en compte, tout comme les circonstances qui les ont conduites en prison, parmi lesquelles figurent très souvent de multiples violations des droits humains découlant d'une discrimination fondée sur le genre et de la pauvreté. La plupart des détenues dans le quartier des condamnés à mort ont connu de graves privations socioéconomiques et nombre d'entre elles sont analphabètes. Dans certains pays, la grande majorité de ces femmes sont des migrantes ou des ressortissantes étrangères. Certaines ont été condamnées à mort pour des infractions liées à la drogue – par exemple pour avoir joué le rôle de « mule » – mais ces infractions ne répondent pas au critère de gravité que le droit international impose pour qu'une condamnation à mort puisse être considérée comme légale. La plupart des filles détenues dans le quartier des condamnés à mort y sont pour avoir tué une figure d'autorité après avoir été mariées de force ou avoir subi des violences fondées sur le genre, alors que le droit international interdit expressément d'exécuter quiconque pour des infractions commises alors que l'intéressé avait moins de 18 ans.

### B. Assistance consulaire

70. Dès le début de son mandat, la Rapporteuse spéciale a été saisie de nombreuses plaintes selon lesquelles certains pays considéraient avoir le choix d'apporter ou non une assistance consulaire à leurs ressortissants détenus à l'étranger. Elle a également eu connaissance d'éléments probants alarmants qui montraient que, dans plusieurs pays, les ressortissants étrangers, notamment les travailleurs migrants d'Asie et d'Afrique, étaient plus souvent condamnés à mort. Elle s'est donc penchée sur la question de savoir dans quelle mesure les États avaient l'obligation de fournir une assistance consulaire à leurs ressortissants passibles de la peine de mort à l'étranger.

71. La Rapporteuse spéciale a soutenu que le droit à l'assistance consulaire comprenait l'obligation, pour l'État de détention, d'informer les détenus étrangers de leur droit à cette assistance et celle, pour l'État d'origine, de fournir à ses ressortissants détenus une assistance consulaire adéquate. La responsabilité de l'État en matière de protection peut être invoquée en dehors du territoire national quand l'État en question a la capacité de protéger le droit à la vie contre une menace de mort immédiate ou prévisible. Ainsi, l'État d'origine peut avoir compétence à l'égard de ses ressortissants détenus à l'étranger, car ses actions ont une influence directe sur leur droit à la vie. La Rapporteuse spéciale a démontré, par une analyse approfondie de l'*opinio juris* et de la pratique des États, que la fourniture d'une assistance consulaire par l'État d'origine pouvait être considérée comme une norme émergente du droit international coutumier.

72. La Rapporteuse spéciale a élaboré des directives en vue d'aider les États à apporter une meilleure assistance consulaire à leurs ressortissants condamnés à mort, mais ces directives sont applicables à tous les autres ressortissants détenus, indépendamment des charges retenues contre eux<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cour suprême, *Elgizouli (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, affaire UKSC 2019/0057, arrêt, 25 mars 2020.

<sup>55</sup> [A/74/318](#).

### C. Condamnations à mort et actes de « terrorisme »

73. Les travaux de la Rapporteuse spéciale concernant la peine de mort ont également porté sur la mauvaise définition des « actes terroristes », sur l'élargissement de l'éventail des infractions passibles de la peine de mort et sur la reprise des exécutions pour des infractions liées au terrorisme après des moratoires de plusieurs années. La Rapporteuse spéciale a dénoncé le manque de clarté des lois antiterroristes et les définitions larges des infractions liées au terrorisme qui rendent passibles de la peine de mort des actes non violents ou des actes qui ne figurent pas parmi les « crimes les plus graves » (homicides intentionnels). Dans le même ordre d'idées, la création, l'organisation ou la gestion d'un groupe « terroriste » est passible de la peine de mort dans certains États, même si les intéressés n'ont commis ou ordonné aucun homicide intentionnel.

74. La Rapporteuse spéciale s'est également intéressée au fait que certains États refusaient de fournir une assistance consulaire à leurs ressortissants détenus à l'étranger pour terrorisme et a avancé que tout État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui refusait sa protection consulaire à un individu en raison de l'infraction que celui-ci aurait commise manquerait aux obligations qui lui incombaient de protéger le droit à la vie et de faire appliquer l'interdiction de toute discrimination.

75. Même des États farouchement abolitionnistes ont toléré la condamnation à mort de certains de leurs ressortissants, foulant aux pieds leurs obligations juridiques et leurs positions morales. On peut ainsi dire qu'ils ont eu recours à la peine de mort par procuration, déléguant son application contre des ressortissants qu'ils jugeaient indignes d'être protégés. Cette approche revient à importer la brutalité de la peine de mort et à considérer sa nature inégalitaire et arbitraire et sa cruauté comme normales. Les droits de l'homme sont inhérents à la personne humaine ; ils ne s'acquiescent pas. On ne peut pas les annuler arbitrairement, peu importe à quel point le crime commis est répugnant. Lorsqu'un État s'est engagé à faire respecter l'interdiction de la peine de mort, il doit le faire dans tous les cas, y compris en dehors de son territoire pour ses ressortissants qui se trouvent à l'étranger.

## XI. Derniers rites et droits de l'homme

76. À de nombreux égards, le mandat a une triste notoriété, et peut-être encore plus lorsque les travaux de son titulaire portent sur le début et la fin de la vie. Au cours de son mandat, la Rapporteuse spéciale s'est penchée sur un aspect négligé : les droits de l'homme au moment de la mort. Jusqu'à quand faut-il défendre le droit à la vie et dans quelles conditions ?

77. Comme la Rapporteuse spéciale l'a souligné, les obligations en matière de droits de l'homme ne s'éteignent pas à la mort des individus et elles incluent le fait de traiter les dépouilles avec respect et de permettre aux proches de faire leur deuil dans la dignité. Les droits liés aux derniers rites comptent parmi les derniers droits de l'homme<sup>56</sup>.

78. En ce qui concerne la gestion des charniers, la Rapporteuse spéciale a proposé un cadre pour une approche respectueuse et légale en la matière, sur la base des droits de l'homme et des normes juridiques applicables. Elle a recensé les obligations qu'ont les États de traiter les restes humains avec respect, de déterminer l'identité de la personne et de préserver les preuves relatives à la cause du décès, de respecter le travail de mémoire et de laisser participer les familles et les communautés. Elle a prié instamment la communauté internationale d'aider davantage les pays et les communautés qui abritent des charniers et a demandé que l'on respecte davantage la diversité des revendications concernant ces sites, que l'on tienne compte du contexte local et que l'on reconnaisse que la définition des droits et des obligations peut aider à trouver un bon équilibre entre les intérêts concurrents.

<sup>56</sup> [A/72/335](#) et [A/75/384](#).

## **XII. De nouveaux outils internationaux dans un monde pétri de tensions**

79. Tout au long de son mandat, la Rapporteuse spéciale a recommandé l'adoption de politiques et d'instruments adaptés à un monde où les tensions apparaissent toujours plus vives, à plusieurs niveaux, par exemple dans les politiques de sécurisation et de militarisation, mais aussi sur le plan normatif. Ses recommandations sont présentées ci-dessous.

### **A. Meurtres à motivation politique**

80. Selon la Rapporteuse spéciale, la période actuelle n'est pas sans rappeler la guerre froide. Une nouvelle ère de meurtres à motivation politique semble s'ouvrir, avec des acteurs étatiques et non étatiques qui ont de plus en plus souvent recours à des exécutions extrajudiciaires pour réduire au silence les détracteurs et les opposants politiques.

81. La Rapporteuse spéciale évoque l'apparition de nouvelles armes, par exemple les armes à micro-ondes ou les armes acoustiques, conçues pour provoquer de vives douleurs, des pertes de mémoire, un état de stupeur, des problèmes d'audition ou des maux de tête<sup>57</sup>, et elle demande à l'Organisation des Nations Unies de se doter des moyens et instruments nécessaires pour réagir efficacement à cette évolution et aux violations visant des individus en particulier.

82. La Rapporteuse spéciale fait observer que la communauté internationale se montre certes assez réactive face aux « violations massives des droits de l'homme », mais qu'elle ne réagit généralement pas aux crimes commis contre des individus. Pourtant, ces crimes sont souvent annonciateurs d'une forte détérioration à venir de la situation. Elle recommande de mettre en place un mécanisme permanent d'enquête et d'établissement des responsabilités, qui serait composé d'experts internationaux indépendants en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi que de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et de membres des organes conventionnels, et qui serait chargé : a) d'enquêter, dans le respect des normes nationales et internationales de droit pénal, sur les allégations de meurtres ou de disparitions ciblés ; b) de faciliter le renforcement de l'établissement des responsabilités par la justice, y compris en déterminant les modalités envisageables à ces fins aux niveaux national, régional et international ; c) de constituer des dossiers en vue de faciliter la tenue rapide de procès équitables et indépendants conduits dans le respect des normes du droit interne, régional et international devant des juridictions qui ont ou pourraient avoir à l'avenir compétence pour connaître des crimes faisant l'objet des enquêtes ; d) de recenser les autres mécanismes qui œuvrent à rendre justice et à mettre fin à l'impunité, y compris aux niveaux politique et diplomatique.

83. La Rapporteuse spéciale a demandé aux États de veiller à ce que les services de sécurité et les autres acteurs concernés respectent leur obligation de diligence raisonnable et protègent le droit à la vie des personnes susceptibles d'être prises pour cibles par des États et des acteurs non étatiques pour avoir exprimé pacifiquement leurs opinions et avoir mené pacifiquement des activités, que ce soit en ligne ou hors ligne. Elle demande à tous les acteurs concernés de redoubler d'efforts pour s'acquitter de leur obligation de mettre en garde les victimes potentielles contre d'éventuelles tentatives violentes d'atteinte à leur vie, y compris en dehors des territoires nationaux où les États exercent un pouvoir, un contrôle ou une autorité sur la jouissance du droit à la vie.

84. La Rapporteuse spéciale a recommandé qu'il soit pris des « sanctions Khashoggi » pour protéger les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et les dissidents contre les actes de violence et l'impunité qui y est associée. Ces sanctions viseraient les personnalités de haut rang responsables de menaces incessantes, d'actes de violence, d'assassinats ciblés et d'abus de pouvoir visant à contourner les enquêtes et à faire obstacle à la quête de justice pour les crimes de ce genre. Il conviendrait de les appliquer en tenant

<sup>57</sup> James Rogers, professeur adjoint en études sur la guerre, Centre d'études sur la guerre, Université du Danemark du Sud, communication personnelle, mars 2021.

compte des effets collatéraux indésirables qu'elles pourraient avoir sur la jouissance des droits humains de la population des États concernés.

## B. Régime de contrôle des drones

85. La Rapporteuse spéciale insiste sur le danger que représente l'absence d'un régime digne de ce nom pour régir l'usage des drones, compte tenu de la nouvelle course à l'armement et de l'évolution rapide des armes permise par l'intelligence artificielle. La perspective de voir circuler des essaims de milliers de drones préprogrammés, chacun avec leur rôle précis, laisse entrevoir l'avènement d'une nouvelle génération d'armes de destruction massive, d'autant plus que ces machines sont intrinsèquement incapables de faire la distinction entre cibles militaires et cibles civiles. Il existe déjà des drones armés qui choisissent eux-mêmes leur cible s'ils perdent le contact avec le centre de contrôle. L'existence de systèmes d'armes létaux autonomes pose la question grave du contrôle humain réel. Les drones armés de dernière génération volent en pilotage automatique, ce qui signifie qu'une équipe de pilotes de drones et d'opérateurs de capteurs peut, en théorie, superviser plusieurs systèmes de drones simultanément, sans les contrôler directement. Disposant d'une technologie de reconnaissance faciale problématique, ces armes peuvent traquer et tuer des personnes sans qu'aucun être humain n'intervienne. Les pourparlers sur l'imposition de contrôles sur les systèmes d'armes létaux autonomes sont au point mort depuis novembre 2020, lorsque les parties à la Convention sur certaines armes classiques ont échoué à se mettre d'accord sur le programme de travail pour 2021 ; il est donc urgent de relancer le dialogue multilatéral<sup>58</sup>.

86. Pour mettre de l'ordre dans la foire d'empoigne du deuxième âge des drones, la Rapporteuse spéciale appelle de ses vœux un régime de contrôle de cette technologie et a recommandé aux États d'établir un processus transparent et multilatéral d'élaboration de normes solides concernant la conception, l'exportation et l'utilisation des drones, de contrôler de façon plus stricte le transfert des technologies de drone militaires et à double usage et d'appliquer des critères clairs pour éviter les transferts déraisonnables. Les accords de vente de drones doivent inclure des clauses de protection des civils et respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Les États doivent œuvrer ensemble à l'adoption d'une procédure de surveillance de l'utilisation des drones pour rendre compte en toute transparence des résultats des frappes et de leur effet sur les civils et sur les « cibles ». La Rapporteuse spéciale recommande au Secrétaire général de mettre en place des commissions internationales d'enquête ou des missions d'établissement des faits qui seront chargées d'enquêter sur les assassinats ciblés perpétrés au moyen de drones au nom de la légitime défense.

## C. Justice pour les victimes des acteurs armés non étatiques

87. La Rapporteuse spéciale a étudié les homicides arbitraires commis par des acteurs armés non étatiques, parmi lesquels des groupes armés et des groupes criminels, et a dénoncé l'absence de justice pour les victimes de ces groupes, surtout lorsque des États ou une résolution de l'ONU les qualifient de « terroristes ». Elle a recommandé que la communauté internationale ou les États à titre individuel créent, éventuellement à titre expérimental dans un premier temps, des fonds d'affectation spéciale pour apporter voies de recours et réparations aux victimes. Ces fonds pourraient être constitués à partir des sommes collectées au moyen des sanctions infligées aux dirigeants des groupes armés non étatiques responsables de violations des droits de l'homme, dont des homicides arbitraires. Dans le cadre de ses travaux sur les violations commises en Iraq et en République arabe syrienne par Daech, la Rapporteuse spéciale a fait observer que les États Membres avaient l'obligation de geler les avoirs des individus et des entités soutenant cette organisation<sup>59</sup>. La Rapporteuse spéciale rejoint celles et ceux qui demandent que les États Membres publient de leur propre

<sup>58</sup> James Rogers, professeur adjoint en études sur la guerre, Centre d'études sur la guerre, Université du Danemark du Sud, communication personnelle, mars 2021.

<sup>59</sup> Résolution 2253 (2015) du Conseil de sécurité.

initiative les montants des avoirs bloqués qu'ils détiennent et que ces avoirs servent exclusivement à couvrir les réparations accordées aux victimes du groupe armé.

88. Dans la mesure du possible, il faudrait appliquer le principe de la compétence universelle pour enquêter sur les violations du droit pénal international et du droit international des droits de l'homme, y compris les homicides arbitraires, commises par des membres de groupes armés non étatiques, et pour traduire les responsables en justice.

89. La Rapporteuse spéciale demande également aux États de rapatrier dans leur pays de citoyenneté les combattants étrangers actuellement détenus par les forces kurdes dans le nord-est de la République arabe syrienne afin d'enquêter sur leur éventuelle implication dans des violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal et de les juger conformément au droit interne.

90. La Rapporteuse spéciale recommande en outre d'élaborer une taxinomie cohérente des acteurs armés non étatiques et de définir des indicateurs qui permettent d'évaluer leurs capacités de gouvernance et leur capacité d'assumer des obligations en matière de droits de l'homme.

#### **D. Vérité et justice pour les réfugiés et les migrants**

91. La Rapporteuse spéciale a demandé qu'il soit créé un mécanisme international, permanent et multipartite qui serait chargé de superviser la gouvernance et la coordination des activités de recherche et d'identification des migrants et réfugiés disparus, et aussi qu'il soit élaboré des protocoles communs pour les opérations de recherche et de sauvetage et la prise en charge des migrants et réfugiés décédés. Elle a recommandé la mise sur pied d'une commission internationale d'enquête et de vérité pour découvrir et révéler l'ampleur des violations massives commises contre des personnes en situation de déplacement, s'agissant notamment des homicides arbitraires et des décès résultant d'actes illégaux, par des États et des acteurs non étatiques.

#### **E. Gestion des charniers efficace et conforme à certains principes**

92. Compte tenu de leur nombre, la Rapporteuse spéciale a demandé à la communauté internationale de se fixer comme objectif prioritaire de gérer les charniers, dont certains contiennent des milliers de corps, avec efficacité et dans le respect de certains principes. Elle a recommandé d'établir des cadres juridiques à cette fin, y compris pour la mise au jour, la préservation, l'examen et la protection de ces sites, et aussi de créer une entité juridique ou un organisme de tutelle où siègeraient des représentants des autorités, des familles et des communautés concernées ainsi que des organismes des Nations Unies.

#### **F. Protection de l'espace aérien civil**

93. L'enquête de la Rapporteuse spéciale sur le tir contre le vol 752 d'Ukraine International Airlines a mis en évidence les lacunes des actuelles conventions internationales en matière de sécurité aérienne s'agissant des actions militaires commises contre des avions civils. S'appuyant sur les conclusions de l'enquête du Conseil néerlandais de la sûreté sur le vol 17 de la Malaysia Airlines qui a été abattu, la Rapporteuse spéciale a également constaté que le système international de sécurité aérienne civile n'était pas adapté et qu'il fallait l'optimiser d'urgence pour garantir la sécurité aérienne dans les zones de conflit. Une refonte complète de ce système est indispensable.

94. La Rapporteuse spéciale a demandé qu'il soit créé un organisme indépendant des États et des compagnies aériennes qui serait chargé de surveiller la sécurité aérienne dans le contexte des conflits et de compiler et diffuser en toute transparence des informations sur les risques que le survol de zones de conflit engendre pour l'aviation civile. Elle a prié instamment la communauté internationale d'élaborer des normes claires et explicites permettant aux États de déterminer dans quels cas ils doivent fermer l'espace aérien relevant de leur juridiction. Elle a demandé aux compagnies aériennes de publier les informations

relatives aux trajectoires de vol et de renforcer leurs capacités d'évaluation des risques, y compris en respectant les normes les plus strictes et en vérifiant toutes les sources d'information lorsqu'elles planifient les itinéraires<sup>60</sup>.

## G. Privation arbitraire de la vie en lien avec la COVID-19

95. Tout au long de l'année 2020, la Rapporteuse spéciale a suivi de près les répercussions de la pandémie de COVID-19 et les initiatives prises face à celle-ci, notamment en évaluant dans quelle mesure les États avaient satisfait à leur obligation de respecter et protéger le droit à la vie. Dans un premier temps, elle s'est concentrée sur deux situations où les obligations des États lui paraissaient les plus claires : la protection des personnes dans les lieux de détention et la protection des personnes contre l'usage excessif de la force par la police.

96. S'agissant des obligations des États en matière d'emprisonnement pendant la pandémie de COVID-19, la Rapporteuse spéciale a rappelé les points suivants :

a) Chaque fois qu'il place une personne en détention, l'État a la responsabilité de veiller à la vie et à l'intégrité corporelle de celle-ci. Dès lors, les décès résultant de la privation d'éléments essentiels à la vie tels qu'un espace suffisant, une bonne ventilation ou des soins médicaux adéquats sont des décès arbitraires dont l'État est responsable ;

b) L'État doit veiller à ce que les détenus, condamnés ou non, bénéficient sans discrimination des services de santé disponibles dans le pays. On notera, et c'est important, que l'État ne peut pas alléguer le manque de ressources financières ou d'autres problèmes logistiques pour tenter de s'exonérer de cette responsabilité ou d'en réduire la portée ;

c) L'État devrait libérer tous les détenus dont l'incarcération est illégale ou arbitraire, travailler globalement à la réduction de la population carcérale, réfléchir à des solutions autres que la détention provisoire et envisager de libérer immédiatement les personnes détenues pour des délits et des petites infractions, en assortissant ces libérations des conditions voulues<sup>61</sup>.

97. Si la restriction temporaire de certains droits et certaines libertés est autorisée en cas d'urgence sanitaire, les mesures prises par les gouvernements dépassent parfois clairement les limites de ce que l'on peut considérer comme des mesures strictement nécessaires et proportionnées. Il est en outre avéré que ces pouvoirs récemment acquis dans le contexte de la pandémie risquent, à terme, d'être intégrés dans les systèmes juridiques et politiques. La Rapporteuse spéciale souligne que les états d'urgence exposent encore plus à la violence policière les groupes et personnes déjà vulnérables. Elle rappelle aux États que les mesures qu'ils prennent dans les situations d'urgence doivent répondre à la vulnérabilité accrue et aux risques que celle-ci fait peser sur la vie et la dignité.

98. La Rapporteuse spéciale a rappelé que les dérogations aux dispositions qui garantissent la liberté de circulation, par exemple les couvre-feux, sont autorisées par le droit international à condition qu'elles satisfassent aux critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Elles ne peuvent toutefois pas justifier que la police ait recours à la force, et encore moins à la force létale.

99. La dignité et le bien-être de millions de personnes sont menacés plus directement par les couvre-feux et autres politiques de ce genre que par la COVID-19. La Rapporteuse spéciale a insisté sur le fait que la police pouvait maintenir l'ordre autrement qu'en faisant d'abord usage de la force et devrait fonder ses opérations sur d'autres principes, et par exemple discuter avec la population, la consulter et la faire participer. C'est ce qu'exige le droit international et c'est par là que passe la protection des droits de l'homme en cas de pandémie.

<sup>60</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26782&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26782&LangID=E).

<sup>61</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20\(29%20May%202020\)%20E2%80%93,States%20Government%20to%20act%20now](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20(29%20May%202020)%20E2%80%93,States%20Government%20to%20act%20now).

100. Selon la Rapporteuse spéciale, il est essentiel de cerner parfaitement toutes les causes et les conséquences de la pandémie pour éviter la répétition des violations et faire rendre des comptes à leurs auteurs, et aussi pour aider à éviter et prévenir les lacunes que la pandémie a mises en évidence dans la gouvernance et les institutions. La riposte de la communauté internationale à la pandémie devrait être évaluée au regard des droits de l'homme, selon une approche multidisciplinaire, multisectorielle et comparative. Cette évaluation indépendante, impartiale et objective devrait être menée par un groupe international multidisciplinaire et multipartite qui pourrait commander des études concernant telle ou telle implication précise sur les plans institutionnel, juridique et stratégique<sup>62</sup>.

101. La Rapporteuse spéciale demande aux États de remédier aux inégalités qui persistent dans l'accès aux vaccins et aux traitements thérapeutiques. C'est au droit à la vie de chacun qu'elle pense lorsqu'elle demande que les vaccins soient disponibles partout dans le monde. Elle rappelle qu'aucun État ne peut permettre que ses actions, ou celles d'acteurs non étatiques à l'intérieur de ses frontières, portent atteinte à ce droit. Dans le contexte d'une pandémie, l'État ne peut s'acquitter de cette obligation à l'égard de ses propres résidents sans protéger aussi la vie des personnes qui sont en dehors de son territoire. Pour assurer la sécurité humaine à l'échelle mondiale, il faut absolument que les vaccins et les traitements thérapeutiques d'importance vitale soient rapidement et équitablement mis à la disposition de tous.

### XIII. Conclusion

102. Depuis que le mandat a été créé, il y a quelques décennies, ses titulaires successifs ont traité de nombreuses questions, donnant toujours plus d'effet et de pertinence à la fonction en apportant des contributions précises et adaptées au contexte. En cinq ans, la Rapporteuse spéciale a constaté une détérioration marquée des droits de l'homme partout dans le monde, y compris s'agissant du droit à la vie. La fin de son mandat a été marquée par la pandémie de COVID-19, qui a jeté une lumière crue sur les inégalités et les injustices structurelles et systémiques, a touché de manière disproportionnée les plus démunis et fait trois millions de morts. Au cours de ces cinq années, les tensions politiques, militaires et commerciales se sont exacerbées, les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme, les dissidents et les journalistes se sont multipliées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays, et des conflits ont regagné en vigueur du fait de l'accès accru à une multiplicité d'armes à usage militaire. Parallèlement, les idéaux des droits de l'homme ont été fragilisés et le système normatif international défendu par les organes conventionnels et les procédures spéciales a manqué de ressources.

103. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale rappelle l'avertissement lancé en 1949, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et de l'Holocauste : le mal progresse sournoisement. Une minorité opère pour supprimer les leviers de commande. Une à une, les libertés sont supprimées, secteur par secteur. L'opinion publique et toute la conscience nationale sont asphyxiées. Et face à ce mal qui pénètre partout, jusqu'au four du crématorium, et qui peut prendre aujourd'hui un aspect plus banal, il faut sonner l'alarme dans toutes les nations. Et pour cela, il faut qu'il existe une conscience quelque part<sup>63</sup>.

104. Ce « quelque part » doit inclure le Conseil des droits de l'homme. Il est du devoir des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des organes conventionnels de donner à cette conscience les moyens d'agir, à savoir d'avertir le Conseil des périls actuels et à venir ; de défendre les garanties en matière de droits de l'homme et d'aider à les renforcer, et d'exiger des États qu'ils s'acquittent de leurs obligations. L'exercice

<sup>62</sup> Pour des informations plus détaillées sur le champ potentiel de ces études, voir [www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/HumanRightsDispatches.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/HumanRightsDispatches.aspx).

<sup>63</sup> Pierre-Henri Teitgen, discours à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe en septembre 1949, cité dans Frank Emmert et Chandler Piché Carney, « The European Union Charter of Fundamental Rights vs. the Council of Europe Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms – A Comparison », *Fordham International Law Journal*, vol. 40, n° 4 (2017).

de ces responsabilités donne parfois lieu à des débats difficiles et à des parcours ardu. Mais l'autre voie est faite de silences, de peurs et de menaces.

105. C'est au devoir de conscience que la Rapporteuse spéciale a consacré ces cinq dernières années, aux côtés des autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, qui ont constitué le groupe de collègues les plus dévoués qui soient. Elle demande au Conseil des droits de l'homme de faire tout ce qui est en son pouvoir pour devenir pleinement ce « quelque part » où l'on peut effectivement compter sur l'existence d'une conscience.

#### **XIV. Recommandation**

106. Les auteurs de la résolution relative au mandat et les États Membres devraient pleinement replacer le mandat dans le cadre de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en le renommant « Rapporteur spécial sur la privation arbitraire de la vie », « Rapporteur spécial sur les homicides illicites et les décès résultant d'actes illégaux » ou « Rapporteur spécial sur le droit à la vie ».

## Annex

### Free and Equal Access to Vaccine: A Right to Life Issue

#### Introduction

*“All efforts to prevent, treat and contain COVID-19 must be based on the bedrock human-rights based principles of international solidarity, cooperation and assistance. There is no room for nationalism or profitability in decision-making about access to vaccines, essential tests and treatments, and all other medical goods, services and supplies that are at the heart of the right to the highest attainable standard of health for all.”<sup>1</sup>*

1. The therapeutics and vaccines developed to combat COVID-19 are the product of a massive public and private collaboration. Governments around the world have provided significant funding, and many of the products developed have been built upon earlier work, also often funded at least partially by public sources.<sup>2</sup> Private citizens throughout the world have volunteered for clinical trials in significant numbers. Regulatory procedures have been streamlined. Private firms have likewise devoted their resources to the work. As a result, vaccines have been and are still being developed at record speed, and work on therapeutics continues. Yet, this progress threatens to be undone by the extensive control ceded by governments to private companies in the manufacture and distribution of these products. Intellectual property rights are important to innovation, and companies are entitled to remuneration, but in the context of a global pandemic, with above 3 millions of deaths already, profits and private control may not now take precedence.

2. The rates of vaccination throughout the world and even within State borders demonstrate a clear failure by States to protect the right to life, as required by Art. 6 of the ICCPR. Inequality in State access to therapeutics and vaccines, as well as discrimination based on race, immigration status, and income within States, has resulted to date in treatment and vaccines going predominantly to the wealthy. This failure must be addressed now.

#### I. Background

3. Today, the world sees growing competition among States for access to COVID-19 vaccines, with correspondingly widely varying rates of vaccination. The situation evolves by the week, but in the face of rising caseloads and bottlenecks in manufacturing, States are increasingly succumbing to vaccine nationalism, restricting the export of vaccines and other necessary supplies. At the current rate of vaccination, global herd immunity may not be reached for approximately 4.6 years, an untenable situation.<sup>3</sup>

4. COVAX, a collaborative effort by WHO, Gavi and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovation (CEPI), has been attempting to address the issue of fair and equitable global supply. It is negotiating arrangements with multiple companies to produce supply for less wealthy countries, and currently projects 1.8 billion doses to be available by the end of the year, but these projections are subject to a variety of factors, including

<sup>1</sup> Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

<sup>2</sup> It has been reported that public funding for COVID-19 vaccine development has been on the order of \$18 billion. I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.

<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

<sup>3</sup> I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.

<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

manufacturing supply, regulations, funding available and final contract terms<sup>4</sup>. COVAX will distribute vaccine equitably, proportional to population, “initially prioritising healthcare workers then expanding to cover 20% of their population”.<sup>5</sup> Yet these ambitious plans, even if successful, appear still to leave developing countries well behind wealthy nations in the proportion of their population vaccinated. The announcement that the United States will join COVAX is a welcome sign, as is its suggestion that any surplus purchases of vaccine will be donated.<sup>6</sup> But this is not enough.

5. To address the current global shortage and inequities in distribution, India and South Africa have called for the waiver of provisions of the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement (TRIPS) to allow countries not to grant or enforce patents or other intellectual property rights related to COVID-19 drugs, vaccines or diagnostics during the pandemic, until “the majority of the world’s population has developed immunity”<sup>7</sup>. This waiver would cover “copyright, industrial design, patent and undisclosed information”<sup>8</sup> such as trade secrets. It is supported by 100 countries<sup>9</sup> and certain UN institutions and civil society members.<sup>10</sup> A small number of countries, particularly those home to pharmaceutical companies, are opposing this waiver, arguing that bilateral negotiations are sufficient to increase supply and that the waivers will do little to address the existing roadblocks. Yet, there are already reports that intellectual property rights have interfered with the supply of N95 masks and the reagents in testing kits and that patents covering developing treatments, such as monoclonal antibody treatment, will inhibit, if not prevent, the use of these treatments in developing countries<sup>11</sup>. Many of the current vaccines rely on patents for background technology, owned by multiple companies, making it extremely difficult for countries to determine quickly how to address the IP issues. There appear already to be patent disputes between companies over underlying patents. In addition, production of vaccines and other materials essential to treatment and distribution involve trade secret and proprietary materials, protections that would remain in place without the waiver.

6. Secrecy imposed by pharmaceutical companies is compounding these difficulties. Patents specifically related to COVID-19 may still be subject to the 18-month period of non-disclosure. Moreover, all contracts with pharmaceuticals seem to be secret, and when they have been disclosed, key information has been redacted. As a result, countries may be paying very different amounts for the same vaccine, making vaccines potentially prohibitively expensive for lesser developed countries, and States appear largely subject to the whim of private companies as to when and how they will receive the needed materials. To the extent terms have been disclosed, they reveal limits on which entities within countries can manufacture vaccines, excluding manufacturers that have available capacity and capabilities, and they allow the company to decide when the pandemic is over, thereby affecting the contractual terms. Those countries without confirmed sources of vaccine are left to wonder when and if pharmaceutical countries will negotiate supplies with them and on what terms. They have little if any ability to determine how their terms compare to that offered to other countries. Even those governments with contracts have difficulty getting needed information.

7. Both the limits on using intellectual property and the secrecy enforced by corporations are impeding life-saving relief. These issues must be addressed now, with the core need being

<sup>4</sup> COVAX Global Supply Forecast, January 20, 2021

<https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX%20Supply%20Forecast.pdf>.

<sup>5</sup> CEPI Survey Assesses Potential COVID-19 Vaccine Manufacturing Capacity, August 5, 2020

[https://cepi.net/news\\_cepi/cepi-survey-assesses-potential-covid-19-vaccine-manufacturing-capacity/](https://cepi.net/news_cepi/cepi-survey-assesses-potential-covid-19-vaccine-manufacturing-capacity/).

<sup>6</sup> <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3118907/us-sign-covax-shot-arm-who-vaccine-scheme>.

<sup>7</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

<sup>8</sup> [https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC\\_COVID\\_IP\\_TRIPSWaiverMythsRealities\\_Dec2020.pdf](https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf).

<sup>9</sup> [https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC\\_COVID\\_IP\\_TRIPSWaiverMythsRealities\\_Dec2020.pdf](https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf).

<sup>10</sup> See, e.g., Open Letter: Uniting Behind a People’s Vaccine Against COVID-19, May 13, 2020 <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87eec640976>;

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

<sup>11</sup> [https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC\\_COVID\\_IP\\_TRIPSWaiverMythsRealities\\_Dec2020.pdf](https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf).

to increase supply immediately. As the Director General of the World Trade Organization has stated, “[w]e have to scale up and scale out COVID-19 vaccine production, particularly in emerging markets and developing countries”. This means “making the most of existing manufacturing capacity – finding existing sites and turning them around.”<sup>12</sup> Private agreements between corporations suggest that existing manufacturing facilities may be able to produce vaccines supplies in approximately 6 months. “[E]ach additional day the vaccine shortage continues, people will pay with their lives.”<sup>13</sup>

## **II. It is a violation of the right to life for States to cede control over the supply of vaccines and therapeutics to private corporations during the COVID-19 pandemic**

8. UN Special Procedures and civic institutions have provided compelling arguments as to why prompt and adequate supplies of vaccines and therapeutics to the global community are required to fulfil every individual’s right to the enjoyment of the highest standards of physical and mental health.<sup>14</sup> They have shown how the advance purchase of supplies by wealthy corporations and IP restrictions are impeding global access and have called for a “people’s vaccine”.<sup>15</sup> The conditions they decry have become even more pressing with time. What the international community must not forget is that underlying all of these demands for access is the insistence that each and every person has the right to life, without discrimination, and no State may allow its actions, or the actions of non-State actors within its borders, to infringe that right. In the time of a pandemic, the State’s obligation to its own residents cannot be met without protecting the lives of those outside its borders. Human security demands that these life-saving vaccines and therapeutics be quickly and readily available to all.

### **A. A State’s Obligation to Protect the Right to Life of Those Outside its Borders**

9. Every State has an obligation to respect and ensure the right to life of all persons “over whose enjoyment of [that right] it exercises power or effective control.” GC36, para. 63. This duty extends to “reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life.” GC36, para. 7. It is invoked even when the threat does not ultimately result in death – such as the coronavirus which kills only a proportion of those infected. States have an obligation to protect individuals from contracting COVID-19 and, if those efforts fail, providing the most efficacious therapies to combat the disease. This protection must be provided equitably, without discrimination, and with special protection provided to those most vulnerable.

10. A State’s obligations do not end at the border. A State must protect the right to life of those whose lives are “affected by its ... activities in a direct and reasonably foreseeable manner.” GC36 para. 63. States must also “take appropriate legislative and other measures to ensure that all activities taking place in whole or in part within their territory and in other places subject to their jurisdiction, but having a direct and reasonably foreseeable impact on the right to life of individuals outside their territory, including activities undertaken by corporate entities based in their territory or subject to their jurisdiction, are consistent with

<sup>12</sup> Press Release, World Trade Organization, March 9, 2021, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/dgno\\_09mar21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_09mar21_e.htm).

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> See, e.g., E/C.12/2020/2; Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E.>; <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3034092020ENGLISH.PDF>; <https://www.hrw.org/report/2020/10/29/whoever-finds-vaccine-must-share-it/strengthening-human-rights-and-transparency>.

<sup>15</sup> <https://peoplesvaccine.org/>; <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87eec640976>.

article 6” of the ICCPR, “taking due account of related international standards of corporate responsibility”. GC 36, para. 22.

## 1. The Actions of States

11. Wealthy States are taking actions that have a direct and foreseeable impact on persons located outside their territories when they contract for most of the currently available vaccine, including quantities likely to become available this summer: they make it extremely difficult, if not impossible, for other States to protect their populations. The Special Rapporteur understands wealthy States are attempting to fulfil their obligation to protect the lives of their residents and that it would be politically untenable for them not to acquire the necessary vaccines for domestic use. Much of the alleged overbuying is likely an attempt by States to hedge their bets in case one vaccine or another is inadequate or has manufacturing issues. The overbuying may also be due to a concern that re-vaccination may become necessary. But this understandable effort must be matched with a concentrated and dedicated effort to expand supply quickly everywhere. It is morally and legally inexcusable to monopolize supply and, through restrictive contracts and IP protections, make it impossible for other States to fulfil their obligations to protect the lives of their residents. If States take actions that restrict supply globally, they risk being responsible for the arbitrary death of individuals in those States who are denied supplies. States with the means must instead ensure that all States have access to vaccines and other necessary materials on a similar timetable and at an affordable price. Given the political reality that wealthy States must meet the demand at home for quick vaccinations, expanded supply is the only solution that will realistically protect life both domestically and abroad.

12. As a practical matter, during a pandemic, a State cannot protect the right to life of its own residents without also ensuring that other States are able to vaccinate their own populations. Otherwise, through mutations and the pool of unvaccinated, the State’s own population remains at risk, even if costly travel bans are imposed. In a pandemic, “collective interest is the national interest.”<sup>16</sup>

13. In recent decades, it has been increasingly recognized that threats to international security must be defined more broadly than military security and include any event that leads to “large-scale death or lessening of life chances”, such as a pandemic.<sup>17</sup> “No State, no matter how powerful, can by its own efforts alone make itself invulnerable to today’s threats.” Instead, “we all share responsibility for each other’s security.”<sup>18</sup>

## 2. State Responsibility for Corporate Actions

14. The greatest impediment to expanded supply appears to be the control private corporations have over intellectual property rights, and hence the means of production. By allowing corporations within their jurisdiction to prevent the broad manufacture and distribution of vaccines and other needed products through claims of intellectual property rights, States are allowing non-State actors to endanger the right to life of millions and they are undermining the ability of other States to meet their responsibilities.

15. A partial solution is to grant the waiver requested by India and South Africa, with the support of multiple countries. While the protection of intellectual property rights is important, members of the World Trade Organization have declared that their strictures, as reflected in the TRIPS agreement, “can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members’ right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all.” (Doha Agreement 2001).<sup>19</sup> As others have pointed out, given the plethora of patents at issue, not only for the vaccines, but also for diagnostics and treatments, it is unrealistic to expect that individual countries can follow the procedures for compulsory licenses in a timely fashion, if they even have the domestic legislature in place to accomplish

<sup>16</sup> SG Kofi Annan, <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>.

<sup>17</sup> A/59/565, at 11.

<sup>18</sup> A/59/565, at 11.

<sup>19</sup> A/59/565, at 11.

it. Should they wish to purchase from other countries that have issued a compulsory license, the required packaging and labelling procedures alone may prove prohibitive.

16. The waiver of additional TRIPS provisions requested by India and South America would help open more pathways towards sufficient global supplies of vaccines, diagnostics and therapeutics at an affordable price, even if it, standing alone, does not solve the problem. By its terms, the waiver would be limited in time. Those States opposing the waiver should consider whether their opposition accords with their obligation to protect the right to life.<sup>20</sup>

17. States are further compounding the current manufacturing insufficiency by allowing corporations to maintain secrecy over the terms of their contracts. If the terms of contracts were fully disclosed, States and the citizenry could learn the extent to which corporations are profiting, which States are being charged more, and how decisions on distribution and manufacturing are being made. Transparency is absolutely necessary. Only with transparency, can the international community understand whether potential manufacturing facilities are being left idle for reasons of profit, rather than saving lives. Without transparency, States around the world are hamstrung in managing the equitable and scientifically-sound distribution of vaccines and therapeutics. States have it within their power to require the disclosure of the terms of these agreements, terms which affect companies' commercial interests, not sensitive IP relating to technology. By permitting this secrecy to continue, States are affirmatively endangering the lives of people around the world as well as those of their own residents and failing in their obligation to protect the right to life.

### 3. Corporate Responsibility to Protect the Right to Life

18. No matter whether they derive naturally or from international legal sources, human rights are fundamentally the entitlements of humans. They are "inalienable" and thus ought to be applied against any "State, group, or person" aiming at the destruction of these rights.<sup>21</sup> An "understanding of international human rights law acknowledges that State obligations are an essential attribute. They are the corner stone of the human rights regime. But they are not its *raison d'être*, which is the entitlement of humans."<sup>22</sup> Instead, human rights norms "operate at three levels – as the rights of individuals, as obligations assumed by States, and as legitimate expectations of the international community" (E.CN.4/2006/53/Add.5).

19. As argued elsewhere, nonstate actors, such as pharmaceutical corporations, are subject to human rights norms based on the "nature of their control and degree of organisation, or capacity". This is a flexible standard, dependent on the context. In this case, the international community has legitimate expectations that the corporations developing and manufacturing therapeutics, diagnostics and vaccines – corporations currently granted almost absolute control over the manufacture and distribution of a lifesaving good – must respect and protect the prohibition against arbitrary deprivation of life. In today's context, these corporations have the control, organisation and capacity, in some cases seemingly to the exclusion of the States themselves, to respect the right to life of millions of people around the world. Accordingly, these corporations must be addressed as human rights duty-bearers<sup>23</sup>, capable of violating human rights.<sup>24</sup>

20. As commendable their efforts have been in developing therapeutics and vaccines, corporations violate the right to life if their actions prevent the widespread manufacture and distribution of these therapeutics and vaccines. In the opinion of the Special Rapporteur, the pharmaceutical companies know or should know that by preventing the widespread manufacturing of the vaccine, they are condemning millions to deaths and entire communities to desperate economic situations. Further, as stated by the CESCR, "[i]n line with international standards, business entities, including pharmaceutical companies, have the obligation, as a minimum, to respect Covenant rights. Thus, business entities should refrain

<sup>20</sup> The Special Rapporteur notes that the damage to the world economy from the continuing pandemic likely far outweighs the economic impact of these waivers.

<sup>21</sup> A/HRC/38/44, para. 38.

<sup>22</sup> *Id.*, para. 39.

<sup>23</sup> A/HRC/38/44, para. 19.

<sup>24</sup> United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, Principles 11 and 13.

from invoking intellectual property rights in a manner that is inconsistent with the right of every person to access a safe and effective vaccine for COVID-19 and with the obligation of States to guarantee, as expeditiously as possible, universal equitable access to vaccines for COVID-19.”<sup>25</sup> They should also voluntarily disclose the terms of their agreements, so that the international community can ensure the fair and equitable manufacture and distribution of vaccines, therapeutics and diagnostic materials. o death by neglect or omission.

21. These obligations are confirmed by the Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in Relation to Access to Medicines.<sup>26</sup> These guidelines require pharmaceutical companies to “give particular attention to the needs of disadvantaged individuals, communities and populations, such as children, the elderly and those living in poverty” and “give particular attention to the very poorest in all markets, as well as gender-related issues.”<sup>27</sup> Companies must be “as transparent as possible.” Guideline 6. They must also issue “non-exclusive voluntary licenses with a view to increasing access, in low-income and middle-income countries, to all medicines” and all of their arrangements should ensure that medicines “are affordable to as many people as possible.”<sup>28</sup>

## **B. A State’s Obligation to Protect Life Equally, without Discrimination**

22. Within State borders, while there appear to be efforts to distribute the vaccine to those most vulnerable, there are still glaring inequities in distribution, calling into question States’ compliance with their obligations under international human rights law. Every State must use due diligence to distribute vaccines and therapeutics equitably and without discrimination, starting with those most in need of protection. It may not discriminate based on immigration status, citizenship, ethnicity or income. Ability to pay cannot be grounds for denying access.

23. To date, the science has indicated that those most at risk include the elderly, particularly those in residential facilities, individuals held in detention facilities, and individuals who cannot limit their exposures to others, such as those working in service industries or who live in more crowded circumstances. States have a heightened duty of care for those who are detained and must take steps to protect them, as they are deprived of the ability to protect themselves. GC 36, paras. 23–26.

24. There is clear evidence that States are not fulfilling these obligations. Wealthy individuals in the Global North are obtaining vaccines, prior to those more at risk within the same State, and there appears to be a racial disparity in distribution. In some places, the regions with the greatest rate of infection are the regions with the lowest rate of vaccination, and vaccines are instead going to wealthier areas with higher concentrations of whites and lower rates of infection.<sup>29</sup> Moreover, in some States correctional officers are being vaccinated but not those detained.<sup>30</sup>

25. Until these disparities are corrected, States are violating their obligation to protect the right to life.

<sup>25</sup> E/C.12/2020/2, para. 7 (citations omitted).

<sup>26</sup> Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/63/264, Annex, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjT-rL-ju3vAhWvVN8KHR9sCVMQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Fmedicine%2Fareas%2Fhuman\\_rights%2FA63\\_263.pdf&usg=AOvVaw3AxO7zLb1hUhqLVPbfYFfxh](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjT-rL-ju3vAhWvVN8KHR9sCVMQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Fmedicine%2Fareas%2Fhuman_rights%2FA63_263.pdf&usg=AOvVaw3AxO7zLb1hUhqLVPbfYFfxh).

<sup>27</sup> Guideline 5.

<sup>28</sup> Guidelines 30, 33.

<sup>29</sup> See, e.g., <https://www.wbez.org/stories/half-of-chicago-residents-to-get-covid-19-vaccine-so-far-are-white/2668c0b9-3a19-4181-8c9b-e7af46e18bfc>; <https://www.cbsnews.com/news/racial-disparity-coronavirus-vaccine/>.

<sup>30</sup> Some States have justified vaccinating only prison officials on the grounds that this is the only route of exposure to the inmates. It is unlikely that the routes of exposure are so limited, and it has not yet been demonstrated that vaccination of prison officials will limit the transmission of the disease.

## **Recommendations**

### **To States**

26. **Members of the WTO should agree to the TRIPS COVID-19 waiver and take all other necessary actions to ensure that export controls and other restrictions do not impede the production and distribution of vaccines, therapeutics and other needed materials.**
27. **States should participate in COVAX and ensure that vaccines are distributed equitably throughout the world according to population. At a minimum, each State must restrict its purchases of vaccines to the needs of its population and release any surplus as soon as possible to COVAX for distribution to other countries. This is not a matter of “vaccine diplomacy”, whereby a State can burnish its reputation. It is an obligation under international law.**
28. **States should mandate that all companies subject to their jurisdiction disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics, so that the international community can ensure equitable supply, distribution and pricing of these public goods. Transparency is critical in this moment.**
29. **States should work together to identify all manufacturing facilities capable of manufacturing vaccines approved for use and facilitate agreements, and all other necessary measures, to produce vaccines at those locations.**
30. **States should work together to identify and eliminate roadblocks in the global distribution of vaccines and the export and distribution of other medically needed goods.**

### **Corporations**

31. **Corporations should voluntarily disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics. In that way, the public can judge the equity of these arrangements.**
  32. **Corporations should ensure that they take all steps possible, including the waiver of intellectual property rights, to ensure the global production and equitable of vaccines, and other products necessary for therapy and diagnosis, taking into account the need for equitable distribution to vulnerable populations, at prices that these communities can afford.**
-