



**OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE**

Mise en œuvre des décisions en matière de droits de l'homme

Réflexions, succès et nouvelles orientations

Juillet 2021

Une publication conjointe de l'Open Society Justice Initiative
et le Human Rights Law Implementation Project

Tableau de matières

1	Préface	4
2	Introduction à la Collection	7
	<i>Christian De Vos and Rachel Murray</i>	
3	Le pouvoir des audiences : déclencher l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine.....	11
	<i>Clara Sandoval</i>	
4	Prendre les droits au sérieux: le bilan décevant du Canada en matière de mise en œuvre des droits de l'homme	17
	<i>Paola Limon</i>	
5	Réflexions sur le rôle des Organisations de la Société Civile dans l'exécution des décisions rendues par la Commission et la Cour Africaines	25
	<i>Felix Agbor Nkongho</i>	
6	Le problème d'apatridie en Côte d'Ivoire : l'utilisation de plusieurs outils pour soutenir la mise en œuvre des jugements	31
	<i>Alpha Sesay and Amon Dongo</i>	
7	Lutter contre la torture en Asie centrale : leçons tirées du Kirghizstan et du Kazakhstan.....	39
	<i>Masha Lisitsyna and Anastassiya Miller</i>	
8	Une certaine justice face à la répression et aux représailles : sur le fléau des défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan	47
	<i>Philip Leach</i>	
9	Le pouvoir de la persistance : Comment les ONG Peuvent garantir que les jugements mènent à la justice	54
	<i>Dre. Alice Donald</i>	
10	Comment les ONG peuvent-elles contribuer à l'exécution—et quels sont les freins qui les entravent ? Un échange avec des dirigeants d'ONG basées en Amérique, en Afrique et en Europe	62



Anne-Katrin Speck avec Viviana Krsticevic, Gaye Sowe et George Stafford

- 11 Un nouveau tribunal pour les affaires des droits de l’homme : la Cour de justice de l’Union européenne 69
Kersty McCourt and Márta Pardavi
- 12 Plus que la somme de nos parties : réflexions sur l’exécution collective des décisions en matière de droits économiques, sociaux et culturels 77
Susie Talbot
- 13 Annexe 84

1 Préface

Il y a un peu plus de dix ans, l'Open Society Justice Initiative a publié un rapport historique [*From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions \(Du jugement à la justice : l'exécution des décisions internationales et régionales en matière de droits de l'homme\)*](#), qui, pour la première fois, a pris en compte la mesure dans laquelle les États se conforment réellement aux décisions des organismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, y compris les trois systèmes régionaux des droits de l'homme (Europe, Afrique, Amériques) et le système des organes des traités des Nations Unies. Les résultats ont été, certes, décevants. Sur la base de preuves, la Justice Initiative a conclu qu'une « crise de mise en œuvre » affligeait les systèmes, ou plutôt leurs États membres. Un rapport de suivi, [*From Rights to Remedies \(Des Droits aux Recours\)*](#) en 2013 a exploré plus en détail le rôle crucial des structures nationales dans la promotion – et parfois l'opposition – de l'exécution dans les trois principales institutions gouvernementales (l'exécutif, le législatif et les tribunaux nationaux).

Ensemble, ces rapports ont contribué à définir un domaine de plaidoyer relatif à la mise en œuvre qui s'est considérablement développé au cours de la dernière décennie. Reflétant cette croissance, en 2013, la Justice Initiative s'est jointe à quatre universités – Bristol, Middlesex, Pretoria et Essex – en tant que partenaire d'un projet de recherche pluriannuel appelé le [*Human Rights Law Implementation Project \(HRLIP, Projet portant sur la mise en œuvre du droit relatif aux droits de l'homme\)*](#). Financé par le Conseil de recherches économiques et sociales, HRLIP avait pour mission de « suivre les décisions choisies par l'ONU et les organes régionaux du traité sur les droits de l'homme, contre neuf pays d'Afrique, d'Europe et des Amériques, pour voir dans quelle mesure les États les ont mises en œuvre et pourquoi. » Il s'agissait de la première étude inter-régionale et inter-système de son genre.

Aujourd'hui, après des centaines d'entretiens avec des représentants de l'État, des juges, du personnel judiciaire, des avocats et des défenseurs, les fruits de cette recherche ont enfin vu la lumière. Et les nouvelles sont encourageantes. Comme résumé dans un numéro spécial de [*2020 du Journal of Human Rights Practice*](#), « nos conclusions soulignent que la mise en œuvre est très certainement en cours et que les autorités de l'État, les victimes et le large éventail d'intervenants aux niveaux national et international considèrent toujours que ceci est un effort valable auquel ils sont prêts à investir » [[PDF](#)].

Revenir sur le moment où *From Judgment to Justice* a été publié pour la première fois fournit également plus de « [preuves d'espoir](#) ». Une comparaison des données disponibles (compilées dans l'annexe de ce rapport) de delà et maintenant suggère que des progrès ont été accomplis en matière d'exécution. Considérez ce qui suit :

- Selon le Département pour l'exécution des jugements, qui supervise la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), malgré un dossier tout aussi solide, il y a maintenant moins de cas en attente d'exécution aujourd'hui qu'il y a dix ans. En outre, il y a eu une augmentation significative du nombre de cas transférés de la surveillance « renforcée au standard » en raison de la conformité substantielle – voire partielle – des États membres (voir annexe, 13.1.2).
- Les États mettent également en œuvre les jugements plus rapidement: le nombre d'affaires de la CEDH fermées en moins de deux ans ou moins a doublé depuis 2011, tandis que le nombre de jugements toujours en instance après cinq ans a diminué. Ailleurs, dans les Amériques, sur les 207 arrêts (à partir de 2000) qui ont été suivis par la Cour interaméricaine des droits de l'homme à ce jour, près des 2/3 (65 pour cent) ont été « déclarés accomplis », alors qu'en 2009 le taux « accompli » n'était que de 10 pour cent (voir annexe, 13.2.2).
- Contribuant à conduire ces chiffres est le fait qu'il y avait une augmentation du nombre de plans d'action et de rapports présentés par les États en réponse aux jugements ainsi qu'une surveillance plus grande et plus fréquente par les systèmes régionaux eux-mêmes. Au cours de la dernière décennie, par exemple, le nombre de cas examinés par le Comité des ministres (l'organe politique du Conseil de l'Europe) a presque doublé.
- En Afrique, il est encourageant de constater que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a pris des mesures pour élaborer un cadre de surveillance de la conformité pour la Cour et l'Union africaine. Pendant ce temps, la Commission africaine (ACHPR) a institué de nouvelles règles de procédure qui renforcent le rôle des commissions nationales des droits de l'homme dans le suivi de conformité et la production de rapports. Comme la Commission interaméricaine, l'ACHPR peut désormais renvoyer les cas de non-conformité aux organes pertinents de l'Union africaine.

La plus grande attention à la mise en œuvre a également eu des effets positifs sur la façon d'améliorer le *processus* de mise en œuvre. Les États se sont de plus en plus concentrés sur le développement de structures nationales et/ou la meilleure coordination afin de faciliter leurs obligations en matière de rapport et

d'exécution de droits de l'homme. Nombreux d'entre eux ont [créé ou renforcé des Mécanismes Nationaux de Rapport et de Suivi](#) pour coordonner leurs réponses à, et leurs dialogues avec, l'ONU et d'autres organismes régionaux. La société civile a connu une croissance similaire: comme le suggèrent les conclusions du HRLIP, les plaideurs et les défenseurs intègrent de plus en plus la mise en œuvre dans leurs processus de planification [et de contentieux](#). De nouvelles organisations comme le [European Implementation Network](#) ont également été créées, contribuant à la construction d'un réseau plus large et plus robuste pour la défense de la mise en œuvre.

La preuve de ce réseau renforcé est présentée dans cette série, qui a été lancée numériquement en février 2021. Composée de dix réflexions de la part de, tous les deux, chercheurs et praticiens, la série couvre quelques-unes des principales conclusions tirées de la recherche de HRLIP, tout en mettant en évidence des exemples concrets de mise en œuvre fondus sur les propres expériences de la Justice Initiative travaillant avec des partenaires pour exécuter des décisions en matière de droits de l'homme dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Kazakhstan. Il n'y a pas de victoires faciles à trouver dans ces contributions, mais, ensemble, elles démontrent la valeur d'un plaidoyer tenace et soutenu au nom des décisions de droits de l'homme. Ils nous rappellent également que la mise en œuvre n'est pas un processus linéaire, mais dynamique et itératif. Bien sûr, il y a des raisons de s'inquiéter de l'avenir des droits de l'homme. Une crise de mise en œuvre perdure toujours; d'énormes défis demeurent. Mais alors que nous projetons vers l'avenir, il est essentiel de reconnaître les progrès qui ont été réalisés.

Bien que toutes les pièces restent disponibles en [ligne](#), elles ont été assemblées ici en un seul endroit, avec des versions disponibles en anglais, Français et Espagnol*. Nous espérons que cette collection d'histoires et d'idées pourra fournir un outil utile aux juristes, aux défenseurs, aux universitaires et aux éducateurs.

* Nous remercions sincèrement Liliana Gamboa et Ashrakat Mohammed de l'Open Society Justice Initiative pour leur aide dans la traduction des éditions française et espagnole de cette publication.

2 Introduction à la Collection

Christian De Vos and Rachel Murray

La publication d'Open Society Justice Initiative (OSJI) intitulée *[From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions \(Du jugement à la justice : l'exécution des décisions internationales et régionales en matière de droits de l'homme\)](#)*, il y a juste dix ans, a suscité une attention sans précédente à la fois sur les processus qui suivent le prononcé d'une décision par un organe supranational des droits de l'homme, ainsi que sur la question de savoir si les États se plient réellement à de telles décisions. Avant cette publication, l'attention portée à l'exécution des décisions en matière de droits de l'homme demeurait largement une activité académique, encore à ses balbutiements. Et alors que de nombreux plaidants, défenseurs et victimes étaient au courant de la non-exécution (ou du refus d'exécution) de nombreux États dans le cadre de leurs propres affaires individuelles, à l'époque, des données plus larges et plus exhaustives sur la nature du problème étaient encore difficiles à trouver. De la même manière, les investigations sur les raisons et les moyens par lesquels les États se justifient de *ne pas* se conformer aux décisions en matière de droits de l'homme étaient limitées.

En diagnostiquant une « crise de l'exécution » dans trois systèmes des droits de l'homme régionaux (africain, américain et européen), ainsi que dans le cadre du système des organes des traités des Nations unies, le rapport de l'OSJI a contribué à galvaniser l'attention sur ces questions, reconnaissant que la non-exécution empêche non seulement de faire valoir les droits des personnes lésées, mais menace également le régime mondial des droits de l'homme en tant que tel. Comme le rapport l'a illustré clairement :

L'exécution de ses jugements constitue le principal indicateur de l'efficacité d'une juridiction. À défaut d'exécution, la situation de ceux qui devraient se profiter par les décisions de la juridiction ne s'améliore pas. Même la meilleure et plus profonde jurisprudence s'avèrerait inefficace si elle n'était pas mise en œuvre, et la légitimité de la juridiction elle-même pourrait être remise en question.

À présent, alors que l'on accorde plus d'importance à l'exécution qu'il y a dix ans, d'autres forces concurrentes se sont aussi rassemblées pour menacer l'essence même des droits de l'homme.

« Face à ces défis, l'on pourrait légitimement se demander si l'exécution a toujours une importance. Certains pourraient demander si un jugement n'est pas, en soi, une victoire suffisante. »

Ces « [champs de bataille des droits de l'homme](#) » vont du ciblage des groupes marginalisés et vulnérables au changement climatique, tout en passant par l'essor fulgurant de technologies qui façonnent notre vie quotidienne, même quand elles constituent une menace pour les droits fondamentaux. La montée et la propagation des « formes excluantes de populisme », comme le note [Gerald Neuman](#) a, de la même façon, menacé le système international des droits de l'homme, avec des formes associées de réactions hostiles visant un large éventail de juridictions et de commissions internationales, allant de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à la Commission interaméricaine des droits de l'homme ou la Cour pénale internationale. Plus récemment, les [impacts discriminatoires](#) de la COVID-19 ont exacerbé les inégalités et donné lieu à toute une série de mesures d'urgence qui mettent à l'épreuve (ou clairement ne respectent pas) l'état de droit. L'impact économique mondial de la pandémie a également accéléré une [crise financière critique](#) que les organes supranationaux, entre autres, qui financent le travail en matière de droits de l'homme rencontrent depuis longue date.

Face à ces défis, l'on pourrait légitimement se demander si l'exécution a toujours une importance. Certains pourraient demander si un jugement n'est pas, en soi, une victoire suffisante. Est-ce que ça fait du sens d'insister sur l'exécution de décisions souvent politiquement impopulaires au beau milieu de ces autres champs de bataille des droits de l'homme ? Le contentieux est-il le meilleur moyen d'obtenir réparation ?

De notre point de vue, l'exécution compte toujours. Elle compte pour les victimes. Si l'on laisse de côté l'obligation des autorités étatiques, en droit international, de « [réparer une injustice](#) », à défaut d'exécution, le mieux que pourront obtenir les victimes de violations des droits de l'homme sera la confirmation du préjudice qu'elles ont subi. Pour de nombreuses personnes, une décision ou un jugement d'un organe supranational ne suffit pas à elle/lui seul(e) à répondre aux conséquences de ces violations. De plus, l'exécution d'une décision ou d'un jugement en particulier rarement profite uniquement aux personnes physiques concernées. Souvent, ces décisions ou jugements identifient des problèmes systémiques dans l'État concerné (discrimination, exclusion historique, pauvreté, etc.). L'exécution de ces décisions peut déboucher, par exemple, sur la modification de la législation et des politiques, la formation des fonctionnaires étatiques, le renforcement des infrastructures et en fin de compte, contribuer au renforcement de l'état de droit.

Insister sur l'exécution a aussi eu des effets bénéfiques sur la marche à suivre pour améliorer le processus de celle-ci. C'est ainsi, par exemple, que les États se

« Les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont reconnu qu'elles aussi ont un rôle à jouer, en tant qu'organisations de la société civile, dont bon nombre d'entre elles continuent à mener des activités de plaidoyer sur les plans national et international pour le changement, sur la base des décisions rendues en matière de droits de l'homme. »

sont concentrés, de plus en plus, sur le développement des structures nationales et/ou sur une meilleure coordination, afin de faciliter leurs obligations de rapport et de mise en œuvre en matière de droits de l'homme. Tenant compte des recommandations formulées par la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme dans son rapport de 2012, de nombreux États ont créé ou renforcé leurs [mécanismes nationaux d'élaboration de rapports et de suivi](#) pour coordonner leurs réponses aux (et leurs dialogues avec) les Nations unies et d'autres organismes régionaux. Les systèmes de suivi de l'exécution de la part des États (du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme aux audiences de conformité de la Cour interaméricaine) se sont, eux aussi, développés et sont devenus de plus en plus sophistiqués. Des processus visant à [mesurer ou, dans certains cas, à « noter »](#) l'exécution ont, également, été élaborés par certains organes des traités des Nations unies, et comme le note Philip Leach dans sa contribution à cette collection, une approche « évolutive et pragmatique de la réparation » de la part de la CEDH s'est intensifiée dans les États. Tout ceci indique l'importance que cette partie, autrefois invisible du système des droits de l'homme, a pris à présent.

En outre, le fait que « l'État » est plus que juste le pouvoir exécutif (et que l'exécution implique également un [pouvoir judiciaire et législatif indépendants](#)) a été reconnu d'une manière croissante. Pour reprendre la formule utilisée dans [From Rights to Remedies \(Des Droits aux Recours\)](#), « Alors que les procédures d'exécution s'institutionnalisent de plus en plus, des voies commencent à se développer et la perspective d'exécution des décisions (et des règles en matière de droits de l'homme en général) s'améliore ». De la même manière, les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont reconnu qu'elles aussi ont un rôle à jouer, en tant qu'organisations de la société civile, dont bon nombre d'entre elles continuent à mener des activités de plaidoyer sur les plans national et international pour le changement, sur la base des décisions rendues en matière de droits de l'homme. De nouvelles organisations, comme [Remedy Australia](#) et [l'European Implementation Network](#), ont été créées pendant la dernière décennie, pour concentrer uniquement leurs efforts sur le plaidoyer pour l'exécution, alors que les plaidants comprennent désormais mieux l'importance de la phase post-décision de leur travail. Comme Susie Talbot l'explique dans sa publication, les ONG intègrent de plus en plus l'exécution dans leurs processus de planification et post-décision, ce qui permet, souvent, de demander, par la suite, des réparations plus spécifiques et conformes aux souhaits et aux besoins des victimes.

Cette collection de 11 contributions cherche à mettre en relief et à analyser toute une série de ces changements que le domaine du plaidoyer pour l'exécution a subi

au cours de ces dix dernières années. Elle s'appuie aussi bien sur l'anniversaire de *Du jugement à la Justice* que sur la clôture d'un projet de recherche sur plusieurs années, le Human Rights Law Implementation Project (HRLIP, Projet portant sur la mise en œuvre du droit relatif aux droits de l'homme), pour réfléchir sur ces développements (au niveau des systèmes régionaux et des Nations unies), dans le contexte d'États et d'affaires particulières, ainsi qu' à travers des réflexions thématiques plus larges sur l'état du sujet. Réalisé en collaboration avec les universités de Bristol, Essex, Middlesex, Pretoria et la Justice Initiative, le HRLIP était une enquête financée par le Conseil de la recherche économique et sociale qui s'est penchée sur les facteurs ayant un impact sur l'exécution de décisions choisies par neuf États européens (la Belgique, la Géorgie, la République tchèque), africains (le Burkina Faso, le Cameroun, la Zambie) et d'Amérique (le Canada, la Colombie, le Guatemala). Ce rapport final vient également compléter un [numéro spécial de 2020 du *Journal of Human Rights Practice*](#), consacré aux principales conclusions du projet HRLIP, tout en réfléchissant à des exemples concrets d'exécution tirés des expériences de Justice Initiative travaillant avec des partenaires allant de la Côte d'Ivoire au Kazakhstan.

Rassemblant aussi bien des chercheurs que des praticiens (avec toutes les contributions disponibles en anglais, français et espagnol), nous espérons que cette collection sera une occasion pour à la fois réfléchir au passé et envisager l'avenir dans le domaine de la mise en œuvre des droits de l'homme, ainsi qu'elle atteindra un public aussi large que possible. À un moment où l'existence, l'indépendance et la valeur du système des droits de l'homme sont, encore, remises en question, l'occasion de réfléchir à ses réalisations (même partielles) contribue à illustrer le fait que les juridictions, les commissions et les organes des traités peuvent faire une différence. Dresser un bilan et envisager des nouvelles orientations peuvent contribuer également à honorer la promesse immuable de concrétiser les décisions de ces organes en pratique (pour passer de jugements sur le papier à une justice tangible pour les individus et les communautés).

Christian De Vos, PhD est Agent Principal de Plaidoyer avec l'Open Society Justice Initiative. Rachel Murray est Professeur de Droit International à l'Université de Bristol et Directrice de son Human Rights Implementation Centre.

3 Le pouvoir des audiences : déclencher l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine

Clara Sandoval

Introduction

Le faible niveau d'exécution des recommandations et des décisions des organes supranationaux de droits de l'homme demeure une difficulté majeure pour ceux d'entre nous qui considèrent les tribunaux internationaux comme des protecteurs essentiels des droits de l'homme. Une question clé à laquelle nous nous trouvons confrontés est celle de savoir quel rôle ces organes devraient jouer pour garantir l'exécution de leurs propres décisions. Alors que les dynamiques d'exécution sont multifactorielles et multipartites, des organes des droits de l'homme tels que la Cour interaméricaine des droits de l'homme vont au-delà du simple suivi des décisions. Au lieu de cela, ils suscitent et poussent à la mise en œuvre des décisions de différentes façons ([Sandoval, Leach et Murray, 2020](#)). De toutes les juridictions internationales des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est avérée être la plus innovante à relever les difficultés d'exécution, malgré les ressources limitées dont elle dispose. Bien que la force de son approche repose, probablement, sur sa capacité à utiliser et combiner différents outils comme demandé, les audiences se sont avérées particulièrement importantes, compte tenu de leur capacité à promouvoir le dialogue avec les parties prenantes et à renforcer la compréhension des obstacles qui devraient être relevés pour faire avancer l'exécution.

Les audiences en tant qu'outil pour suivre l'exécution des décisions de justice

La pratique de la Cour interaméricaine consistant à tenir des audiences pour suivre l'exécution de ses décisions a débuté en 2007. En revanche, ladite pratique est inconnue dans les systèmes des organes des traités européens et des Nations Unies, et elle n'a été utilisée que dans le système africain à titre exceptionnel. La Cour interaméricaine tient différents types d'audiences : *Les audiences privées*, menées de manière informelle, en présence de deux ou trois juges, de la Commission interaméricaine, des victimes et de leurs représentants légaux et de la délégation de l'État. Elles durent deux heures environ et visent à favoriser le dialogue pour aborder les obstacles à l'exécution, ainsi qu'à promouvoir la préparation de plans/calendriers d'exécution.

« Alors que les dynamiques d'exécution sont multifactorielles et multipartites, des organes des droits de l'homme tels que la Cour interaméricaine des droits de l'homme vont au-delà du simple suivi des décisions. Au lieu de cela, ils suscitent et poussent à la mise en œuvre des décisions de différentes façons. »

Les *audiences publiques*, utilisées à titre exceptionnel et dans les cas où il existe une inexécution manifeste, de la part de l'État, des décisions de la Cour. Tous les juges y sont présents, portent leurs robes et suivent un protocole formel. La Cour a tenu sa première audience de ce type en 2009, dans le cadre de l'affaire [Communauté autochtone Sawhoyamaxa c/ Paraguay](#), précisément pour réagir face à de nouveaux décès de membres de la communauté en raison du comportement irresponsable de l'État paraguayen.

La Cour tient également des *audiences de suivi conjoint*, dans le cadre desquelles elle suit des décisions similaires rendues à l'encontre d'un même État dans le cadre de plusieurs affaires en attente d'exécution. Ceci a été fait en rapport avec différentes mesures, telles que le devoir [d'enquêter, de poursuivre et de punir](#) dans le cas du Guatemala ou la [réhabilitation](#) dans le cas de la Colombie. Et depuis 2015, la Cour tient également des *audiences sur place*, où elle prend la supervision au pays en question et tient des auditions en présence des acteurs pertinents du gouvernement, des victimes et de leurs représentants légaux. La première audience sur place s'est tenue au [Honduras et au Panama](#) en 2015 (CIDH, rapport annuel, 2015, 61).

Il n'existe pas de critères particuliers établissant le moment auquel la Cour peut tenir une audience privée ou publique, bien que ces audiences aient été incluses en tant qu'outil de suivi de l'exécution lors de la révision du règlement de procédure de la Cour en 2009 ([article 69.3](#)). Toute partie à l'affaire peut les demander, et la Cour peut les convoquer, mais le(s) motif(s) sur la base duquel/desquels elles sont accordées ne sont pas clairs. Bien qu'il soit souhaitable, en principe, que ces critères existent, leur absence a aussi permis à la Cour de réagir avec flexibilité face aux difficultés auxquelles ses décisions se trouvent confrontées dans les différentes parties de la région.

La Cour a utilisé ces audiences pour activer l'exécution dans des affaires dans lesquelles des années s'étaient écoulées sans que la Cour n'ait reçu d'information actualisée et détaillée ou où des mesures spécifiques étaient depuis longtemps en attente, comme dans l'affaire [Communauté Awas Tingni c/ Nicaragua](#), où sept ans après le jugement, la Cour avait convoqué une audience privée en 2008 pour recevoir des informations complètes sur les mesures en attente, y compris la création d'un mécanisme effectif pour délimiter, démarquer et enregistrer la propriété de la communauté autochtone ; pour effectuer la délimitation, la démarcation et l'enregistrement des terres à proprement parler, ainsi que pour payer les indemnités pour les préjudices pécuniaires et non pécuniaires. (CIDH, ordonnance de la présidente, 14 mars 2008, 5). Cette audience avait permis à la Cour d'inviter les parties à l'affaire afin d'atteindre un accord.

L'accord comportait de claires indications sur les mesures à adopter et le calendrier de mise en œuvre (CIDH, ordonnance de la Cour, 2008, 8). Le Nicaragua a exécuté pleinement le jugement une année plus tard (CIDH, ordonnance de la Cour, 2009, 5). La Cour utilise également les audiences lorsqu'elle y voit une occasion d'influencer les décisions d'un État, comme cela avait été le cas dans l'affaire [Fermín Ramirez et Raxcacó](#) en 2008, pour dissuader le Guatemala d'appliquer la peine de mort.

Que s'est-il avéré utile pour déclencher l'exécution ?

« De toutes les juridictions internationales des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est avérée être la plus innovante à relever les difficultés d'exécution, malgré les ressources limitées dont elle dispose. »

Notre recherche a conclu que les audiences peuvent faciliter le dialogue entre les parties à une affaire. Jusqu'en 2019, des audiences s'étaient tenues en rapport avec presque tous les États qui avaient accepté la compétence de la Cour, sauf Haïti. Néanmoins, la Cour a tenu moins d'audiences en rapport avec des États non désireux d'entamer le dialogue, partant du principe que ces audiences n'allaient pas être très efficaces. C'est ainsi, par exemple, que la Cour a tenu six audiences en rapport avec l'exécution de ses jugements par le Venezuela, dont cinq ont eu lieu avant que ce dernier n'ait dénoncé la Convention américaine en 2012, et juste une en 2016. Et seulement récemment, en 2019, la Cour a convoqué une audience conjointe concernant les affaires [Jeunes-filles Yean et Bosico c/ République dominicaine et Dominicains et Haïtiens expulsés c/ République dominicaine](#), à laquelle l'État ne s'est pas présenté. En fait, l'État n'avait fourni aucune information concernant l'exécution des décisions de la Cour pendant plusieurs années et notamment depuis 2014, moment auquel l'État avait annoncé son intention de ne pas les exécuter sur le fondement d'une décision de sa Cour constitutionnelle (CIDH, décision de la Cour, 2019, 14).

La plupart des audiences privées ont eu lieu en rapport avec le Pérou, le Guatemala et la Colombie, trois États pour lesquels le dialogue constructif a contribué à déclencher des dynamiques d'exécution et où il existe des organisations fortes de la société civile. Ces éléments combinés semblent maximiser l'occasion fournie par la Cour. Les deux États pour lesquels davantage d'audiences publiques ont été organisées sont le Pérou et le Paraguay, chacun avec trois et deux audiences, respectivement. Les éléments suivants semblent avoir contribué à déclencher les dynamiques d'exécution :

Les audiences pourraient impliquer des acteurs étatiques clés

Les audiences privées permettent un dialogue informel qui pourrait aider les différentes parties à une affaire à trouver un moyen pour avancer. Elles créent une occasion pour impliquer les acteurs étatiques clés dans le processus d'exécution ([Murray et De Vos](#), 2020). Souvent, ceux qui informent la Cour sur l'exécution et

qui participent au processus sont des membres du personnel du ministère des Affaires étrangères ou d'une institution similaire, et non pas les entités qui doivent exécuter la décision. C'est pourquoi, par exemple, le ministère de la Santé est rarement présent lorsqu'il est question de mise en œuvre de mesures de réhabilitation. L'inclusion de tels acteurs clés, ainsi qu'avoir l'occasion de dialoguer directement avec eux a contribué à faire avancer les choses. De même, les audiences sur place s'avèrent utiles à cet effet, dans la mesure où de nombreuses institutions étatiques peuvent être présentes aux audiences sans subir des frais de déplacement ([Saavedra](#), 2020).

Les audiences permettent aux victimes de participer au processus de suivi

Les victimes peuvent participer aux audiences, si elles le souhaitent. Elles ont plus de chances d'y participer si les audiences ont lieu sur place ([Saavedra](#), 2020). Leur participation pourrait s'avérer essentielle pour s'assurer que les victimes demeurent au centre du processus, qu'elles sont dûment informées de ce qu'il se passe avec l'exécution et qu'elles peuvent partager leurs avis sur la marche à suivre pour faire avancer les choses ([Molina](#), 2020).

Les audiences fonctionnent mieux lorsque la Cour dispose de toutes les informations pertinentes sur l'exécution en question

Les audiences peuvent également être plus efficaces lorsque la Cour dispose de toutes les informations pertinentes concernant les dynamiques d'exécution au niveau national en question ([Donald, Long et Speck](#), 2020). Néanmoins, les États n'informent pas toujours la Cour des mesures adoptées pour exécuter ses décisions ou, s'ils le font, les informations qu'ils fournissent peuvent être parcellaires. Dans ces conditions, il s'est avéré efficace que la Cour demande certaines informations à l'État avant la tenue de l'audience, ou qu'elle demande des informations clés directement auprès d'institutions étatiques particulières. Il en a été ainsi dans le cadre de l'affaire *Molina Theissen c/ Guatemala*, en 2019, où la Cour a demandé au procureur général de fournir des informations concernant la mise en œuvre du devoir d'enquêter, de poursuivre et de punir, et de se reporter à un projet de loi qui, à l'époque, visait à mettre un terme aux investigations dans cette affaire et d'autres. Le plus la Cour est préparée, le mieux elle sera en mesure de promouvoir l'exécution de ses jugements. Les personnes interrogées durant notre projet ont également indiqué que les audiences se sont avérées efficaces car elles ont fonctionné en tant que mécanisme de pression sur les États, leur rappelant qu'ils doivent se présenter devant la Cour, s'efforcer de trouver une entente et progresser en vue de l'exécution.

Les audiences publiques peuvent contribuer à éviter que les États adoptent des mesures pour revenir en arrière

Les audiences publiques ont joué un rôle essentiel pour éviter que les États régressent en ce qui concerne l'exécution des décisions de la Cour. Il en a été ainsi, par exemple, dans des affaires concernant le [Guatemala](#) (mars 2019) ou le [Pérou](#) (février 2018), où la Cour a utilisé les audiences, parfois à propos des mesures préventives, pour éviter que les autorités adoptent des mesures qui auraient mis un terme à l'enquête, aux poursuites et aux sanctions des auteurs de violations importantes des droits de l'homme dans le cadre de plusieurs affaires tranchées par la Cour. Dans le cas du Guatemala, par exemple, il y avait un risque sérieux que l'État adopte une loi au Parlement pour mettre un terme aux enquêtes sur des violations graves de droits de l'homme qui aurait eu un impact négatif sur les décisions rendues par la Cour dans le cadre de plusieurs affaires, où la Cour a ordonné à ce dernier de dûment enquêter, poursuivre et punir tous les auteurs de telles atrocités lors du conflit armé dans des affaires telles que *Molina Theissen*, *Chichupac* et 12 autres affaires. La Cour, incitée par des organisations de la société civile, a réagi en temps et en heure face à une telle difficulté en convoquant une audience publique, mais aussi en adoptant des mesures provisoires pour éviter un préjudice irréparable (CIDH, décision de la Cour, mars 2019).

Les audiences publiques peuvent activer d'autres acteurs au-delà des parties en ce qui concerne les dynamiques d'exécution

Les audiences publiques permettent à d'autres acteurs (organisations de la société civile, organisations internationales, organisations régionales, médias, universitaires), qui pourraient avoir un impact sur les dynamiques d'exécution, de savoir ce qu'il se passe avec des mesures spécifiques, et de jouer un rôle dans le processus d'exécution. Ces acteurs peuvent fournir des informations à la Cour, par exemple, en tant qu'*amicus curiae*, ou exercer de la pression pour que l'État se conforme aux décisions de la Cour. Lorsque l'exécution devient difficile et le dialogue informel ne suffit pas, l'ouverture du processus à d'autres acteurs peut contribuer à déclencher l'exécution ([Solano Carboni](#), 2020).

Les audiences conjointes contribuent à mettre en avant des problèmes structurels et des efforts conjoints pour suivre l'exécution des mesures structurelles

La Cour a également joint les mêmes mesures de réparation, ou similaires, ordonnées dans le cadre de plusieurs affaires à l'encontre d'un même État, aux fins de suivre l'exécution. Il en a été ainsi, notamment, concernant les formes de

« Les audiences privées permettent un dialogue informel qui pourrait aider les différentes parties à une affaire à trouver un moyen pour avancer. Elles créent une occasion pour impliquer les acteurs étatiques clés dans le processus d'exécution. »

réparation visant à s'attaquer à des problèmes structurels, comme l'impunité au Guatemala et le besoin de garantir que l'État respecte les ordres d'enquêter, poursuivre et punir les responsables de violations graves des droits de l'homme. La Cour, en dehors du suivi des mesures d'une manière conjointe, a également tenu des audiences conjointes et rendu des décisions conjointes en rapport avec des mesures de réparation spécifiques dans plusieurs affaires. Ces mesures vont dans l'intérêt de l'économie de la procédure. Au vu du nombre croissant de mesures que la Cour doit suivre, lesquelles, en 2019, s'élevaient à 1 153 (CIDH, [rapport annuel 2019](#), 61), il est important que la Cour trouve des outils qui lui permettrait d'être plus efficace pour susciter l'exécution. Néanmoins, et d'une manière plus importante, les audiences conjointes peuvent rassembler tous les acteurs pertinents dans différentes affaires et qui se confrontent à la même difficulté, ainsi que les institutions étatiques pertinentes, pour considérer les obstacles à l'exécution. Ceci permet également à la Cour de se former une vision plus globale des difficultés pour l'exécution, et des façons potentielles de les surmonter. Notre recherche a conclu que ces audiences apportent une visibilité sur ces problèmes structurels et contribuent à leur priorisation.

Conclusions

Les audiences de la Cour interaméricaine pour suivre la conformité aux jugements ont contribué à enclencher les dynamiques complexes de l'exécution. Depuis 2007, lorsque la Cour a tenu sa première audience privée, elle a développé des innovations importantes, créatives et originales pour traiter les questions complexes en cours, dont les dernières sont les audiences sur place. Les audiences ont permis le dialogue et, dans des cas exceptionnels, elles ont rendu publiques l'absence d'exécution et ses conséquences négatives. Pour les années à venir, le défi pour la Cour est d'améliorer et de rationaliser le déroulement des audiences (pour ce qui est de leur fréquence, des endroits où elles ont lieu, leur durée et les méthodologies suivies) et de mieux évaluer l'impact qu'elles ont eu et peuvent avoir sur l'exécution. Une autre tâche importante est celle de comprendre comment renforcer l'impact des audiences avant et après elles prennent place, de sorte que ce qu'elles auront permis d'obtenir sera préservé.

Clara Sandoval est Professeure à la Faculté de Droit et au Human Rights Centre à l'Université d'Essex et co-directrice, Essex Transitional Justice Network.

4 Prendre les droits au sérieux: le bilan décevant du Canada en matière de mise en œuvre des droits de l'homme

Paola Limon

De nombreux rapports et comparutions du Canada devant des organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme commencent par affirmer que le pays prend ses obligations internationales en matière de droits de l'homme très sérieusement. Pourtant, si l'on regarde de plus près, on constate une réalité troublante : les promesses du Canada ne se sont pas traduites, largement, par une mise en œuvre effective des décisions rendues par les organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. Cet article examine brièvement : (i) la coopération du Canada avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme ; (ii) le cadre institutionnel mis en place dans le pays pour mettre en œuvre au niveau national les décisions et recommandations régionales et internationales en matière de droits de l'homme, et (iii) le bilan d'exécution du pays à propos des affaires sélectionnées pour effectuer une étude détaillée dans le cadre du projet relatif à l'exécution de la législation en matière de droits de l'homme financé par le réseau-DESC.

Vue d'ensemble de la coopération du Canada avec les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme

Sur le plan international, le Canada est [partie](#) à deux tiers des [principaux](#) instruments des droits de l'homme adoptés dans le cadre des Nations Unies. Le pays est donc tenu par des obligations de rapporter périodiquement auprès de la plupart des [organes de surveillance des traités](#) des Nations Unies, et il reçoit de nombreuses recommandations de leurs observations finales. En outre, le Canada a également accepté les procédures d'enquête concernant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ([CCT](#)) (en particulier, le Canada doit encore se soumettre au [Protocole facultatif de la CCT](#), en dépit de [ses promesses répétées](#) de le ratifier) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ([CEDEF](#)). En ce qui concerne ce dernier instrument, le Canada a d'ores et déjà reçu des recommandations dans le cadre d'un rapport de procédure d'enquête émis par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2015, concernant des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)).

« Si l'on regarde de plus près, on constate une réalité troublante : les promesses du Canada ne se sont pas traduites, largement, par une mise en œuvre effective des décisions rendues par les organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. »

Le Canada a également accepté les procédures de communication individuelle devant trois des organes des traités des Nations Unies, à savoir : le Comité des droits de l'homme ([CDCP](#)), le Comité contre la torture (CCT) et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. À la suite de ceci et depuis décembre 2017, le Canada est considéré comme ayant violé (effectivement ou potentiellement) des obligations internationales dans le cadre de 24 affaires tranchées par le CDCP, 9 tranchées par le CCT et une tranchée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Dans la plupart de ces affaires (dont la majorité concerne des failles dans le système de détermination du statut de réfugié), l'organe correspondant a appelé expressément le Canada à adopter certaines mesures pour remédier aux violations constatées. Parmi ces affaires, bon nombre d'entre elles, si ce n'est pas la plupart, ont été introduites par des avocats individuels travaillant dans le domaine du droit de l'asile et des réfugiés.

Sur le plan régional, après presque 30 ans en tant qu'observateur permanent, le Canada a atteint la pleine adhésion à l'Organisation des États américains ([OEA](#)) en 1990, après avoir ratifié la Charte de l'OEA. En conséquence, le pays a accepté la supervision de la Commission interaméricaine des droits de l'homme ([ComIDH](#)), sur la base de la Charte de l'OEA, de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, ainsi que des Statuts et du Règlement de procédure de la ComIDH. Depuis, le Canada a fait l'objet de nombreuses recommandations découlant de deux rapports thématiques par pays de la ComIDH concernant son [système de détermination du statut de réfugié](#) (2000) et sur la question des [femmes et filles autochtones disparues et assassinées](#) (2014). Peu de pétitions individuelles, notamment, ont été déposées dans le cadre du système interaméricain. Jusqu'à l'heure actuelle, seulement deux décisions ont été rendues sur le fond, à savoir : dans les affaires [John Doe et al](#) (2011) et [Suresh](#) (2016), toutes deux afférentes à des procédures de refoulement du Canada.

Face à cette situation, il semble plutôt évident que bien que le Canada pourrait certainement tirer parti d'une plus grande coopération avec le Système interaméricain des droits de l'homme (SIDH), le pays a d'ores et déjà de nombreuses obligations et recommandations internationales à rendre effectives sur le plan national. Mais, que se passe-t-il exactement au Canada une fois que ces décisions et recommandations sont émises par des mécanismes de protection des droits de l'homme régionaux et internationaux ?

Le cadre institutionnel pour la mise en œuvre au niveau national des recommandations et des décisions internationales en matière de droits de l'homme au Canada

Cela peut paraître surprenant, mais peu d'informations sont disponibles quant à la façon dont le Canada met en œuvre les décisions relatives aux droits de l'homme. Notre recherche a finalement mené l'équipe du projet (HRLIP) au Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne ([CPFDP](#)), un groupe fédéral-provincial-territorial créé en 1975, qui est dirigé par le ministère fédéral du [Patrimoine canadien](#) (semblable à un ministère de la Culture) et composé de représentants des ministères des [Affaires mondiales](#) (l'équivalent d'un ministère des Affaires étrangères) et de la [Justice](#). Les responsabilités du CPFDP [incluent](#) notamment les suivantes :

1. faciliter les consultations entre les administrations fédérale, provinciale et territoriale au sujet de l'adhésion du Canada aux traités internationaux en matière de droits de l'homme;
2. encourager l'échange d'information entre les administrations du Canada en ce qui a rapport avec l'interprétation et à la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'homme; et
3. faciliter les interactions du Canada (rapports et comparutions) avec les organes des traités des Nations Unies.

Dans ce cadre, le ministère du Patrimoine canadien est chargé de coordonner la mise en œuvre des observations finales et des autres recommandations générales émises par les organes internationaux des droits de l'homme. Étonnamment, néanmoins, aucune mention n'est faite en ce qui concerne son rôle par rapport aux recommandations générales qui émanent de la ComIDH. Par ailleurs, le CPFDP n'inclut pas d'autorités chargées de l'élaboration de politiques ou de prise de décisions. En outre, le Comité ne se réunit qu'une fois par an en personne, et une fois par mois par téléconférence, mais ces réunions sont à huis clos et ne font pas l'objet de rapport public sur les sujets évoqués et encore moins les résultats des débats. En plus, en rapport avec notre recherche, la limitation la plus importante du CPFDP est constituée du fait que ce dernier n'est pas impliqué dans la mise en œuvre effective des décisions individuelles en matière de droits de l'homme. Tout au plus, ses membres sont informés des affaires en cours et tranchées, sans qu'aucune mesure ne soit adoptée à ce propos.

Au lieu de cela, en ce qui concerne les affaires individuelles, c'est le ministère de la Justice canadien (dont les membres participent au CPFDP) qui est chargé des contentieux, du suivi et de la mise en œuvre des responsabilités. Néanmoins, le

ministère de la Justice agit en tant qu'agent de liaison entre le ministère des Affaires mondiales (qui communique avec l'organe international pertinent) et les administrations provinciales-territoriales et/ou thématiques pertinentes dans le cadre de chaque affaire. Un processus de consultation interdépartemental se tient alors, dans le cadre duquel les fonctionnaires analysent le raisonnement de l'organe du traité, les faits sur lesquels se fonde la décision, les recommandations formulées ainsi que le droit et la jurisprudence nationaux, afin de déterminer si le Canada est d'accord avec la décision et, dans l'affirmative, s'il y a lieu de s'y conformer et comment. En général, le Canada n'entre jamais directement en contact, à quelque point du processus que ce soit, avec les requérants ou leurs représentants. Remarquablement, une discussion au CPFDP est absente où les recommandations générales pouvant faire double emploi avec les réparations ordonnées dans les affaires individuelles.

Examen plus détaillé du bilan de mise en œuvre du Canada concernant les affaires sélectionnées par l'équipe du projet (HRLIP)

Tout comme il n'existe pas de mécanisme ou de processus approprié pour mettre en œuvre au niveau national les décisions internationales rendues dans le cadre des affaires individuelles, le bilan de mise en œuvre du Canada est, lui aussi, médiocre. Aux fins de son étude, l'équipe du projet (HRLIP) a identifié et suivi certaines [décisions sélectionnées](#) rendues dans le cadre de neuf affaires individuelles (dont huit rendues par des organes des traités des Nations Unies et une par la ComIDH), tenant compte des facteurs tels que leur lien avec un conflit armé ou des violations en temps de paix, le temps écoulé depuis le prononcé de la décision, l'identité ou les caractéristiques des victimes, la nature structurelle des violations constatées et les mesures de réparation ordonnées, entre autres. Sur la base de ces affaires et d'autres y associées, nos conclusions ont permis d'identifier quatre types de réactions ou d'attitudes que le Canada a adoptées en ce qui concerne la mise en œuvre des décisions individuelles rendues par les organes des traités régionaux et internationaux en matière de droits de l'homme.

Non-respect des mesures provisoires

Ainsi que cela a été noté, la plupart des affaires individuelles relatives aux droits de l'homme tranchées en relation avec le Canada réfère au renvoi imminent du pays, invoquant des failles dans le système de détermination du statut de réfugié et la violation potentielle du principe de non-refoulement. À ce propos, une première inquiétude concernant le bilan de mise en œuvre du Canada concerne les mesures provisoires. Dans au moins trois affaires portées devant le CCT (Comm. n° 258/2004, *Mostafa Dadar* : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 297/2006, *Bachan*

« Le gouvernement canadien (à tous les niveaux) devrait s'assurer que tout processus de mise en œuvre est développé dans le cadre d'une consultation extensive avec les administrations provinciale et territoriale, les personnes ou les groupes en question, ainsi qu'avec la société civile. »

Singh Sogi : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 505/2012, *P.S.B. et T.K.* : [décision](#)) et deux affaires portées devant le CDCP (Comm. n° 1051/2002, *Mansour Ahani* : [décision](#) ; Comm. N° 2091/2011, *A.H.G.* : [décision](#)), le Canada avait déporté des personnes protégées par des mesures provisoires demandées par les organes correspondants. Dans l'affaire *A.H.G.*, invoquant le fait que la demande avait été reçue trop tard pour stopper la déportation, dans l'affaire *Ahani*, car un tribunal national avait considéré que les mesures provisoires n'étaient pas contraignante, ainsi que dans trois autres affaires, car il semble que vu que le gouvernement canadien n'était tout simplement pas d'accord avec la demande provisoire, il a refusé de s'y conformer. Déporter des personnes protégées par des mesures provisoires annule automatiquement toute décision éventuelle sur le bien-fondé de leurs demandes de renvoi, et la détermination de leur comptabilité avec les obligations internationales des droits de l'homme du Canada.

L'exécution par le biais de la défense des droits au niveau national

Dans le cadre d'autres affaires où des individus n'avaient pas été déportés avant l'adoption de la décision définitive de l'organe de protection des droits de l'homme pertinent, certains sont parvenus à obtenir la résidence permanente au Canada (entre autres, Comm. n° 1763/2008, *Ernest Sigman Pillai et al* : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 1881/2009, *Masih Shakeel* : [décision](#) ; toutes deux tranchées par le CDCP). Néanmoins, ces victoires ont eu lieu non pas parce que le Canada s'est conformé à la décision internationale, mais car les requérants sont parvenus à poursuivre de nouvelles demandes nationales de résidence, présentant la décision de l'organe international de protection des droits de l'homme en tant que preuve du risque auquel ils se verraient confrontés s'ils étaient renvoyés dans leurs pays d'origine.

En tant que telles, ces situations (dont certaines ont été depuis réputées « mises en œuvre de manière satisfaisante » par les organes des traités) ne sont pas la conséquence d'actions gouvernementales visant spécifiquement l'exécution de ces décisions internationales. En fait, du moins dans l'affaire *Masih Shakeel*, le gouvernement canadien avait expressément marqué son désaccord avec la décision du Comité (CDCP/C/112/R.3). Le résultat favorable a été donc remportée par les requérants était principalement parce qu'ils ont pu déposer de nouvelles demandes, qui ont été évaluées différemment sur le fond. En quelques mots, les décisions des organes du traité ont contribué, mais n'ont pas été nécessairement déterminantes, à la victoire ultime des requérants.

« Tout comme il n'existe pas de mécanisme ou de processus approprié pour mettre en œuvre au niveau national les décisions internationales rendues dans le cadre des affaires individuelles, le bilan de mise en œuvre du Canada est, lui aussi, médiocre. »

Fédéralisme et non-conformité

On trouve d'autres problèmes dans des affaires non relatives au renvoi des personnes du Canada. L'on peut citer à titre d'exemple l'affaire *Arieh Hollis Waldman* (Comm. n 694/1996), concernant la province d'Ontario, où des financements publics sont accordés aux écoles privées catholiques, mais pas à celles d'autres confessions religieuses. Dans cette affaire, le Comité des droits de l'homme avait [considéré](#) que le Canada « avait l'obligation de fournir un recours utile pour supprimer cette discrimination ». En [réponse à cela](#), le Canada s'est borné à indiquer que les questions d'enseignement relevaient de la compétence exclusive des provinces et que le gouvernement de l'Ontario avait communiqué qu'il n'envisageait pas d'étendre ces financements à d'autres écoles privées religieuses et qu'il entendait adhérer pleinement à son obligation constitutionnelle de financer des écoles catholiques romaines.

Cette affaire souligne deux dynamiques importantes qui ont un impact sur la mise en œuvre des décisions internationales dans les systèmes fédéraux. Premièrement, des instances lorsqu'un État utilise sa structure fédérale nationale comme une justification de son échec (ou son refus) d'exécuter une décision internationale. Deuxièmement, des complexités surviennent dans la mise en œuvre lorsque les recommandations ou les décisions transcendent les intérêts d'un requérant en particulier et abordent des questions relevant de la politique locale/étatique/provinciale. Les problèmes sous-jacents dans l'affaire *Waldman* constituent un sujet [hautement controversé](#) sur le plan local, mais il convient de souligner que le CDCP n'a pas précisé *la façon dont* le Canada devait procéder pour éliminer cette discrimination. Au lieu de cela, le Comité a laissé la question à la discrétion de l'État.

De plus, le droit international ne permet pas aux pays d'invoquer simplement le fédéralisme ou d'autres [arguments afférents à la structure de l'État](#) en tant qu'obstacle pour le respect des obligations des droits de l'homme qu'ils ont contractées. Dans des affaires telles que *Waldman*, il devient donc particulièrement pertinent pour les pays de disposer de structures nationales effectives qui pourraient, à leur tour, faciliter la mise en œuvre des décisions, notamment d'un mécanisme ou d'un organe politique capable de rassembler tous les acteurs pertinents (de la société civile et de tous les niveaux du gouvernement) afin d'entamer un dialogue capable à contribuer à identifier des alternatives appropriées pour faire en sorte que le pays respecte effectivement ses obligations. Telles structures garantissent difficilement la mise en œuvre, mais, quand même, elles peuvent mieux équiper l'appareil d'Etat pour agir à cet égard.

Une mise en œuvre inadéquate

En 1981, dans l'une des décisions les plus importantes à l'encontre du Canada, le Comité des droits de l'homme avait [décidé](#) que Sandra Lovelace, une femme indigène de la tribu des «malécites indiens» qui avait perdu son statut juridique en raison de son mariage avec un homme non indigène, avait subi une violation des droits de l'homme car elle s'était vue « dénier le droit légal de résider dans la Réserve Tobique, [ce qui révélait] une violation par le Canada de l'article 27 du Pacte » (Comm. n° 24/1977, [paragraphe 19](#)). Néanmoins, contrairement aux décisions subséquentes, le Comité n'avait pas formulé une réparation rapide ou une recommandation explicite à mettre en œuvre par le Canada pour se conformer à la décision. Cependant, le Canada avait compris que, pour se conformer à ladite décision, il devait réformer la loi, afin d'en supprimer la discrimination fondée sur le sexe, car les hommes indigènes qui épousaient des femmes non indigènes ne perdaient pas leur statut juridique. Le gouvernement a procédé à une telle réforme en 1985, mais cette réforme n'a pas totalement supprimé la discrimination fondée sur le sexe, car il existait à présent différentes catégories de statut faisant ainsi une distinction entre les modalités selon lesquelles les hommes et les femmes transmettaient leur statut à leur progéniture.

Depuis, presque 40 ans après que l'affaire *Lovelace* a été tranchée, ces problèmes de discrimination subsistants ont été repris par de multiples organes de surveillance des traités des Nations Unies, dans le cadre du processus de rapports périodiques, ainsi que par la ComIDH dans son [rapport](#) thématique et ses [auditions](#) sur les femmes et filles autochtones disparues et assassinées. La mise en œuvre inadéquate de la décision rendue dans l'affaire *Lovelace* et l'absence d'exécution des recommandations de mécanismes non contentieux ont donné lieu à d'autres litiges nationaux et internationaux (*McIvor*). Aussi, l'affaire *Lovelace* et les développements subséquents des questions sous-jacentes à celle-ci viennent illustrer, non seulement le chevauchement entre les systèmes régionaux et internationaux des droits de l'homme, mais aussi l'interaction entre leurs différents mécanismes contentieux et non contentieux. Si le Canada avait mis en œuvre de manière appropriée et effective toutes les recommandations émises par les organes régionaux et internationaux (par le biais de leurs mécanismes non contentieux) suite au prononcé de la décision *Lovelace*, l'affaire *McIvor* ne se serait peut-être pas nécessaire.

Conclusion

Bien que ces affaires ne représentent pas l'ensemble du bilan de mise en œuvre du Canada, elles illustrent de graves préoccupations auxquelles il faudrait y répondre.

Si le Canada ne prend pas réellement ses obligations internationales en matière de droits de l'homme aussi au sérieux qu'il ne l'affirme, il devrait :

- Accepter une évaluation pleine et régulière de son bilan national des droits de l'homme de la part des mécanismes régionaux et internationaux en la matière;
- Engager avec sincérité et de manière constructive à exécuter les mesures provisoires et les recommandations contenues dans les communications et les requêtes individuelles, ainsi que les recommandations générales d'autres mécanismes internationaux des droits de l'homme;
- Abstenir d'invoquer des arguments liés à la structure étatique en tant que moyen d'éviter la conformité ;
- Mettre en place un processus officiel pour une mise en œuvre effective et responsable de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, aussi bien dans le contexte des recommandations générales que dans celui de celles découlant des communications et des requêtes individuelles.

En adoptant ces mesures, le gouvernement canadien (à tous les niveaux) devrait s'assurer que tout processus de mise en œuvre est développé dans le cadre d'une consultation extensive avec les administrations provinciale et territoriale, les personnes ou les groupes en question, ainsi qu'avec la société civile.

Paola Limon est une Avocate Internationale des Droits de l'Homme spécialisée dans la région des Amériques.

5 **Réflexions sur le rôle des Organisations de la Société Civile dans l'exécution des décisions rendues par la Commission et la Cour Africaines**

Felix Agbor Nkongho

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie intégrante du système africain des droits de l'homme et du mécanisme pour la protection et la promotion de ces derniers. Depuis sa mise en place par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en 1987, la Commission a reçu plus de 600 communications, déposées à son attention pour examen. Celles-ci ont été fondées sur la violation des droits et des libertés consacrés dans la Charte. La Commission, avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (établie par le biais du Protocole à la Charte africaine de 1998 et en opération depuis 2004), constitue le cœur du système africain de protection des droits de l'homme. La Cour a été créée afin de renforcer les fonctions de protection de la Commission.

Ces organes ont traité plusieurs affaires et rendu des décisions révolutionnaires concernant des questions contentieuses telles que l'auto-détermination, le droit au développement et le droit à l'environnement, pour n'en citer que quelques-unes. Néanmoins, le sujet de discorde et la lacune qui a éclipsé, inévitablement, le travail de ces organes, est l'exécution de leurs décisions par les États, notamment lorsqu'il est question d'affaires complexes et politiquement sensibles. Ces affaires soulèvent des questions et des difficultés critiques pour ces organes, puisqu'elles touchent souvent à la souveraineté de l'État, ainsi que pour les États qui, souvent, se montrent peu disposés à exécuter de telles décisions. Dans ces affaires, les plaideurs et les acteurs de la société civile se trouvent inévitablement confrontés à une forte résistance lorsqu'ils plaident pour l'exécution des décisions rendues. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si les fonctions et les pouvoirs de ces organes devraient être renforcés, ou s'ils devraient faire appel à des organes externes pour encourager, voire même contraindre l'exécution des décisions rendues, tels que les juridictions nationales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH) et les organisations de la société civile (OSC).

**« Le sujet de
discord et la
lacune qui a
éclipsé,
inévitablement, le
travail de ces
organes, est
l'exécution de
leurs décisions
par les États,
notamment
lorsqu'il est
question
d'affaires
complexes et
politiquement
sensibles. »**

Les difficultés deviennent encore plus marquées lorsqu'il est question, comme déjà noté, de toucher à la souveraineté de l'État impliqué. Comme cela a été observé dans le cadre de plusieurs affaires, non seulement sur le continent, mais aussi de la part d'autres juridictions régionales, des organes supranationaux peuvent constater qu'un État a violé ses obligations sous les instruments des droits de l'homme pertinents, mais ils peuvent se montrer peu disposés à faire des commentaires sur l'exécution des décisions rendues dans le cadre desdites affaires. C'est ainsi, par exemple, que la Cour internationale de justice (CIJ), dans son avis consultatif intitulé « Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », a restreint elle-même le périmètre de son avis à une seule affaire, refusant de conclure sur la question plus large des déclarations d'indépendance unilatérales. De même, dans les affaires *Congrès du peuple katangais/République démocratique du Congo* (1995) et *Kevin Mgwanga Gunme et al/Cameroun* (2009), la Commission africaine n'a pas abordé pleinement et d'une manière adéquate la question de l'auto-détermination. Ceci peut être aisément mis en rapport avec la réticence de la Commission à intervenir dans la situation politique des pays qui affecte leur souveraineté et les frontières établies. Comme CIJ le notait elle-même dans son arrêt 1986 *Différend frontalier*, « le maintien du statu quo territorial en Afrique apparaît souvent comme une solution de sagesse visant à préserver les acquis des peuples qui ont lutté pour leur indépendance et à éviter la rupture d'un équilibre qui ferait perdre au continent africain le bénéfice de tant de sacrifices ».

En revanche, la Commission et la Cour semblent être plus à l'aise lorsqu'elles abordent des questions afférentes aux affaires internes de l'État, notamment dans les cas de violations reportées à propos des droits des peuples autochtones et des droits fonciers. Ces décisions « invasives » qui touchent aux affaires internes des États incluent celles rendues à l'encontre du Nigéria dans l'affaire Ogoniland et contre le Kenya dans les célèbres affaires Endorois (*Centre for Minority Rights Development [Kenya] et Minority Rights Group International de la part de Endorois Welfare Council v. Kenya*) et Ogiek (*Commission africaine des droits de l'homme et des peuples/République du Kenya*). Ici, l'existence d'une société civile active qui pourrait plaider pour une décision et développer une stratégie de mise en œuvre s'est avérée essentielle pour l'exécution de ces décisions.

C'est ainsi, par exemple, que grâce aux efforts déployés par le Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (MRG) International de la part du Conseil Endorois du bien-être, une plainte a pu être déposée devant la Commission africaine en premier lieu. Les OSC ont été reconnues en tant que partenaires clés dans le processus de suivi et d'exécution.

« Les OSC ont été reconnues en tant que partenaires clés dans le processus de suivi et d'exécution. Les OSC ont utilisé un large éventail d'outils pour cette fin, dont l'implication de différentes parties prenantes et la communauté en général, sur le plan national. »

Les OSC ont utilisé un large éventail d'outils pour cette fin, dont l'implication de différentes parties prenantes et la communauté en général, sur le plan national, dans le suivi et l'exécution des décisions, la correspondance écrite, les réunions et le recours à d'autres mécanismes de défense des droits de l'homme, pour attirer l'attention et suivre les évolutions. En dépit des nombreuses difficultés auxquelles les OSC doivent faire face concernant le suivi et l'exécution, elles ont joué un rôle déterminant pour maintenir les décisions de la Commission et de la Cour en vie. Par exemple, dans l'affaire Ogiek, où MRG et le Programme de développement du peuple Ogiek (Ogiek Peoples Development Program [OPDP]) ont créé un groupe de travail qui a formulé plusieurs recommandations et exercé constamment de la pression sur le gouvernement du Kenya pour que celui-ci adopte les mesures nécessaires pour exécuter le jugement rendu par la Cour africaine.

En particulier, dans son « rapport du deuxième séminaire régional sur la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples » (tenu en septembre 2018), la Commission a identifié toute une série de facteurs qui entravent l'exécution de ses décisions. On peut citer notamment l'inadéquation de l'engagement des États parties, des contraintes financières et institutionnelles, un manque de communication et de visibilité, un manque de mécanismes de suivi et ses contraintes fonctionnelles. La Cour africaine se trouve confrontée à des difficultés similaires.

Les OSC de défense des droits de l'homme peuvent aider la Commission et la Cour à surmonter ces difficultés. Nombreuses sont les OSC à jouer, d'ores et déjà, un rôle important dans le soutien du travail de ces organes, par le biais du suivi des droits de l'homme, l'élaboration de normes, la fourniture d'assistance, la formation et la sensibilisation. En exerçant ces fonctions, ces organisations peuvent faire pression sur les États parties respectifs, en présentant des demandes auprès du système juridictionnel national (voir, par exemple, la publication de Masha Lisitsyna et d'Anastassiya Miller dans cette série), avec l'institution nationale de défense des droits de l'homme (INDH), en tant que moyen d'obtenir l'exécution des décisions et des jugements rendus par la Commission et la Cour. Ici encore, le rôle des OSC s'avère crucial car elles peuvent écrire aux INDH et aux tribunaux pour les informer de l'état d'exécution d'une décision donnée.

En outre, nommer and humilier (une stratégie populaire pour obtenir l'exécution des décisions internationales en matière de droits de l'homme) s'est avéré être un outil efficace, notamment pour attirer l'attention internationale en faveur d'une cause en particulier. Les OSC utilisent les médias d'informations pour rendre les violations publiques et exiger l'exécution des décisions. La preuve a démontré

« En dépit des nombreuses difficultés auxquelles les OSC doivent faire face concernant le suivi et l'exécution, elles ont joué un rôle déterminant pour maintenir les décisions de la Commission et de la Cour en vie. Par. »

que les gouvernements mis sous les projecteurs pour leurs abus et qui n'ont pas encore exécuté les décisions rendues par ces organes peuvent être pressés d'exécuter, comme l'affaire Ogiek, au Kenya, l'illustre. En mai 2017, la Cour avait jugé qu'en soumettant systématiquement les Ogiek à des expulsions forcées arbitraires de leurs terres ancestrales dans la forêt Mau, le gouvernement kenyan avait violé sept articles différents de la Charte africaine, dont les droits à la propriété, aux ressources naturelles, au développement, à la religion, à la culture et à la non-discrimination. Le Programme de développement du peuple Ogiek (Ogiek Peoples Development Program [OPDP]) et Minority Rights Group (MRG) ont continuellement fait pression sur le gouvernement, pointé du doigt et dénoncé, lorsqu'il est devenu évident que le gouvernement hésitait à exécuter la décision de la Cour. Cette tactique peut être mieux exploitée par les organisations de base, dont un bon nombre d'entre elles représentent des personnes vulnérables et peuvent contribuer à mettre ces affaires sous les feux de la rampe.

Pourtant, l'espace civique en Afrique se rétrécit. La Commission elle-même a noté, dans son rapport de 2018, que « les critères qui restreignent l'obtention du statut d'observateur auprès de la Commission empêchent les petites ONG locales de s'impliquer, au niveau institutionnel, dans les activités de la Commission ». Une mesure à faire est que les organisations de base soient dûment représentées dans ces organes. Ceci leur permettrait d'avoir une compréhension appropriée du fonctionnement interne du système et d'être en mesure d'aider à combler les lacunes existantes en termes d'exécution. Ceci contribuerait grandement également à améliorer les modalités selon lesquelles les OSC signalent les défaillances des États en matière d'exécution. Par ailleurs, la nature confidentielle et le manque de transparence des communications soumises à la Commission entravent le suivi des procédures de cette dernière par les OSC, lorsque les affaires sont en cours. En effet, au sens de l'article 59, paragraphe 1, de la Charte africaine : « Toutes les mesures prises dans le cadre du présent chapitre resteront confidentielles jusqu'au moment où la conférence des chefs d'État et de gouvernements en décidera autrement. » Une telle confidentialité (laquelle ne peut être levée que par la conférence, un organe largement politique) pose problème et accorde aux États parties une énorme latitude et capacité d'influencer les décisions de la Commission.

Les OSC de défense des droits de l'homme devraient améliorer leur coopération les unes avec les autres aux niveaux national, régional et international, afin de se montrer plus efficaces à nommer et humilier, ainsi que d'exercer de la pression pour l'adoption ou l'amélioration d'une législation, garantissant ainsi l'exécution des jugements des juridictions étrangères et/ou internationales sur le niveau

national (ou l'amélioration de celle existante en ce sens). Les OSC devraient également collaborer davantage pour faire pression en faveur de l'intégration des mécanismes de mise en œuvre et d'exécution dans les plans d'action de droits de l'homme nationaux, ainsi que pour s'assurer que ces questions soient considérées d'une perspective plus large au spectre national des droits de l'homme. La mobilisation de ce type de soutien constitue une force de nombreuses OSC, leur donnant ainsi la capacité d'accroître la sensibilisation à la base à propos du fonctionnement et des décisions de la Commission et de la Cour. En recueillant du soutien des avocats plaidants en association avec les INDH, les OSC peuvent contribuer à maintenir ces décisions en vie, aussi bien pour le gouvernement défendeur que dans le cadre du système des droits de l'homme dans son ensemble.

Une meilleure exécution et mise en œuvre pourrait également être facilitée par des efforts de sensibilisation et de formation visant à renforcer la prise de conscience et à démystifier l'idée selon laquelle les organes judiciaires internationaux sont hors de portée pour les individus ordinaires. Par le biais des activités promotionnelles des OSC, comme les conférences et les formations, les parties prenantes peuvent en apprendre bien davantage sur la manière d'aborder les violations des droits de l'homme qui n'ont pas été gérées de manière appropriée par le système national de droits de l'homme. En effet, la sensibilisation peut contribuer grandement à rendre publiques les décisions en matière de droits de l'homme ainsi que leur état d'exécution (voir, par exemple, les publications de Philip Leach et Clara Sandoval). La sensibilisation et la formation des médias, ainsi que d'autres acteurs de la presse, peuvent aider, elles aussi, à maintenir en vie les décisions et à faire en sorte qu'elles circulent largement au sein du discours des droits de l'homme. Ceci, à son tour, contribuerait à l'amélioration des normes en matière de droits de l'homme.

Enfin, l'établissement de normes a toujours constitué un rôle important joué par les OSC de défense des droits de l'homme. En soulignant certains domaines des droits de l'homme ayant joui d'une attention limitée par la communauté internationale, ainsi qu'en exerçant de la pression pour la régulation de ces domaines, les OSC de défense des droits de l'homme (en Afrique et au-delà) sont parvenus, jusqu'à ce jour, à mettre en avant des questions telles que l'interdiction de la torture, les disparitions involontaires, les droits des femmes, les droits des enfants et les droits des personnes LGBTQI+. Ce rôle crucial des OSC devrait être dirigé aussi vers l'exécution des décisions des organes judiciaires et quasi-judiciaires internationaux ; par exemple, en mettant en exergue la non-conformité des États parties par le biais d'autres mécanismes, comme les organes de traités

des Nations Unies ou des organes politiques tels que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'échec d'exécution de ces décisions constitue un mépris éhonté des valeurs des droits de l'homme. Cela peut être mis en relief comme étant un échec permanent, de la part d'un État, à promouvoir, protéger, respecter et accomplir ses obligations mises à sa charge par la Charte africaine, ainsi que par d'autres instruments contraignants internationaux de droits de l'homme.

L'État est le premier responsable de la protection et de la promotion des droits de l'homme. L'échec d'exécution des décisions des organes judiciaires internationaux peut ainsi être interprété comme une absence de protection des droits de l'homme des individus. Possiblement, ces défaillances pourraient ainsi être portées, par les individus et les OSC, devant les systèmes judiciaires nationaux qui sont cabale et désirent de les connaître. Relever les normes (et les fixer) de l'exécution des décisions des organes internationaux de défense des droits de l'homme au niveau d'une obligation indérogeable constituerait, certainement, un tournant décisif, longuement attendu, pour l'exécution des décisions rendues en matière de droits de l'homme.

Felix Agbor Nkongho est Avocat aux Cours Suprêmes du Cameroun et du Nigéria; Président, Centre for Human Rights and Democracy in Africa (CHRD); et Vice-Président, African Bar Association (AFBA) Afrique Central.

6 Le problème d'apatridie en Côte d'Ivoire : l'utilisation de plusieurs outils pour soutenir la mise en œuvre des jugements

Alpha Sesay and Amon Dongo

En 2015, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a rendu sa décision dans l'affaire *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*. Cette affaire, relative à l'apatridie et au droit de citoyenneté pour les descendants des migrants historiques en Côte d'Ivoire, constitue un bon exemple de la façon dont le plaidoyer stratégique coordonné avec des acteurs locaux peut garantir une exécution significative des décisions régionales rendues en matière de droits de l'homme. Ces efforts de plaidoyer établissent des rôles pour un large éventail d'acteurs : les plaideurs, l'État, la CADHP, la Commission des droits de l'homme nationale de Côte d'Ivoire et les groupes nationaux de la société civile travaillant ensemble en coalition. C'est ainsi que la décision de la Commission a apporté une contribution importante aux efforts du pays pour s'attaquer à son problème d'apatridie. Ceci a été imputé à plusieurs facteurs, dont les changements critiques intervenus dans l'environnement politique du pays après 2010, la spécificité de certaines des réparations ordonnées par la CADHP et les efforts de plaidoyer importants et robustes déployés par les plaideurs et la coalition de la société civile locale pour assurer la conformité par l'État. Au-delà de s'attaquer au problème d'apatridie en Côte d'Ivoire, l'exécution de cette décision est aussi essentielle pour renforcer des organes régionaux de protection des droits de l'homme tels que la CADHP.

Le contexte en bref

Après avoir acquis son indépendance du pouvoir colonial en 1960, la Côte d'Ivoire a mené, sous la direction du président de l'époque, Félix Houphouët-Boigny, une politique de grande tolérance ethnique, accueillant les immigrants travailleurs dans les plantations des pays voisins. Néanmoins, à la suite du décès de M. Houphouët-Boigny en 1993, de nouvelles politiques en matière de nationalité ont été introduites par son successeur, l'ancien président Henri Konan Bédié, basées sur le concept mal défini et synonyme d'exclusion « d'Ivoirité ». Les habitants du nord de la Côte d'Ivoire, connus sous le nom de « dioulas » (un terme appliqué aux groupes à prédominance musulmane de plusieurs ethnies) ont été ceux à se voir principalement affectés par la remise en question de leur

**« Open Society
Justice Initiative
c. Côte d'Ivoire,
relative à
l'apatridie et au
droit de
citoyenneté
constitue un bon
exemple de la
façon dont le
plaidoyer
stratégique
coordonné avec
des acteurs
locaux peut
garantir une
exécution
significative des
décisions
régionales
rendues en
matière de droits
de l'homme. »**

nationalité ou l'obstruction de leur droit d'accès à la nationalité. En plus de voir leur nationalité compromise, ces personnes ont souffert de discriminations fondées sur leurs noms, leurs accents, leur apparence physique ou leur façon de s'habiller, au cas où ces éléments indiquaient d'une manière quelconque une « origine du nord ». Selon le Code de la nationalité (de 1961, modifié par la suite en 1972), même ceux qui étaient considérés auparavant comme des nationaux sont devenus des « étrangers », à défaut d'avoir un parent né en Côte d'Ivoire (ou sur le territoire qui est devenu la Côte d'Ivoire après l'indépendance). Une loi adoptée en 1998 (loi 98-750 du 23/12/1998 relative au domaine foncier rural) visait, elle aussi, à interdire aux « étrangers » de posséder des terres, de voter ou d'occuper des fonctions publiques.

Compte tenu de l'absence de quelconque recours sur le plan national face à une telle discrimination structurelle et généralisée, en 2006, Open Society Justice Initiative (OSJI) a déposé une requête devant la CADHP pour le compte des groupes affectés en Côte d'Ivoire. Le plaignant soutenait que ces politiques et pratiques ivoiriennes constituaient une discrimination, violaient le droit à la nationalité et le droit à la liberté de circulation et niaient aux personnes les droits à la famille et au développement garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Plus spécifiquement, Justice Initiative soutenait que la façon dont une personne acquérait la nationalité en Côte d'Ivoire était si vague qu'il s'avérait impossible de l'appliquer d'une manière uniforme et non discriminatoire et, qu'à défaut d'y remédier, elle continuerait de permettre une discrimination à grande échelle.

En 2015, presque une décennie plus tard, la Commission a rendu une [décision historique](#), livrant des conclusions extrêmement importantes sur le droit à la nationalité qui étaient non explicites, jusqu'alors, dans la Charte africaine. La décision indiquait que la discrimination en Côte d'Ivoire à l'égard des « dioulas » ne reflétait pas la diversité ethnique et culturelle ayant contribué à la formation de la population de l'État de la Côte d'Ivoire au moment de l'indépendance, et qu'une loi sur la nationalité appliquée de manière discriminatoire à ce groupe n'était pas seulement dangereuse mais ne tenait pas compte non plus de la formation du pays en tant que tel. La Commission a ordonné à la Côte d'Ivoire de modifier sa Constitution et de mettre son Code de la nationalité en conformité avec la Charte africaine et les [Conventions sur l'apatridie](#), ainsi que de mettre en place (par le biais de moyens législatifs et administratifs) une procédure simplifiée de déclaration permettant la reconnaissance de la nationalité ivoirienne à l'ensemble des personnes affectées. La Commission a également ordonné à l'État ce qui suit : (1) améliorer son système d'enregistrement des naissances et

s'assurer qu'il soit géré de manière efficace et sans discrimination, (2) instaurer des tribunaux justes et indépendants pour connaître des affaires relatives à la nationalité et (3) instaurer des sanctions pour les fonctionnaires publics qui refusent l'accès, de manière discriminatoire ou sans raison, aux documents légaux d'identité.

Exécution et impact

Après le prononcé de la CADHP, OSJI, avec le Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH), a commencé à travailler sur des réformes légales et administratives à apporter aux pratiques de la Côte d'Ivoire en matière de nationalité qui mettraient le pays en conformité avec la décision de la Commission. Nous avons également cherché à informer les communautés affectées de la décision et des questions à cet égard, mobilisé une coalition de la société civile qui soutiendrait l'exécution de la décision et entreprendrait des activités de plaidoyer plus larges concernant des questions relatives à l'apatridie dans le pays. Plusieurs facteurs clés ont été responsables au progrès accomplis à ce jour.

La transition dans l'environnement politique

En particulier, dans cette affaire, la décision judiciaire de la CADHP a coïncidé avec un changement dans l'environnement politique en Côte d'Ivoire. Lorsque la décision a été publiée pour la première fois, le gouvernement avait d'ores et déjà introduit toute une série de réformes et de modifications visant à élargir les possibilités d'acquisition de la nationalité ; avait ratifié les Conventions sur l'apatridie et soutenu un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur le droit à la nationalité en Afrique. Le pays avait également été à l'origine d'une discussion régionale sur la nationalité et l'apatridie, en accueillant la conférence ministérielle sur l'apatridie dans la CEDEAO en 2015. Ces réformes ont été rendues possibles principalement car le président Alassane Ouattara (qui avait pris ses fonctions en 2010) avait été lui-même victime d'une loi discriminatoire qui l'avait empêché de se porter candidat pour la plus haute fonction du pays. M. Ouattara ayant servi auparavant en tant que Premier ministre du pays, on pense que la loi sur la nationalité avait été adoptée, en partie, pour cibler M. Ouattara et l'empêcher de se porter candidat pour le poste, suite à des rumeurs selon lesquelles son père était né dans le pays voisin du Burkina Faso. Néanmoins, il a fini par pouvoir se porter candidat pour le poste, et sa présidence a introduit des réformes fort nécessaires dans la loi sur la nationalité du pays. Ce changement dans l'environnement politique a également été une

« Le gouvernement a depuis travaillé avec la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie en tant que partenaire officiel pour la mise en œuvre du plan d'action national. Un organisme de la société civile ... était aussi en meilleure position pour fournir des commentaires crédibles sur la mise en œuvre à la CADHP. »

occasion d'entamer un travail constructif avec le gouvernement, après la publication par la CADHP de sa décision de 2015.

La CADHP a reconnu ces réformes dans sa décision. Néanmoins, elle a noté que celles-ci n'avaient pas encore abordé les problèmes identifiés dans la communication originale et qu'elles ne n'avaient pas attaqué les causes profondes de l'apatridie. En fait, au moment de la décision de la Commission, quelque 700 000 personnes demeuraient apatrides en Côte d'Ivoire, dont environ 300 000 étaient des « enfants trouvés » ou des enfants à la filiation inconnue. Pour combler ces lacunes (et s'assurer que la décision de la Commission serait respectée), Justice Initiative, avec des partenaires, a élaboré une stratégie de plaidoyer robuste pour soutenir l'exécution de la décision de la Commission.

Le rôle de la société civile

Mobiliser la société civile locale s'est avéré important en plusieurs aspects. La coalition connue sous le nom de Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie (CICA) a été créée en mars 2016, avec le soutien d'OSJI et du bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés à Abidjan. Il s'agit d'une organisation faitière pour des ONG individuelles. Elle rassemble actuellement environ 30 ONG de premier plan travaillant dans le domaine des droits de l'homme du pays. Son mandat consiste à coordonner les interventions sur l'apatridie, à faire l'interface avec le gouvernement et à mener des actions de plaidoyer stratégique concernant l'apatridie en Côte d'Ivoire. La Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie organise des réunions de coordination trimestrielles avec des ONG, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le gouvernement et certains partenaires techniques et financiers. Au-delà de promouvoir la connaissance sur la question de l'apatridie et de la décision de la CADHP dans le pays, la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie occupait ainsi une position solide pour soutenir des actions de plaidoyer stratégique sur les plans national et international. En outre, elle a assuré une meilleure coordination des initiatives et le regroupement des efforts dans la lutte contre l'apatridie en Côte d'Ivoire.

Avec la création d'un centre de liaison gouvernemental sur l'apatridie au sein du ministère de la Justice du pays, la coalition a assuré également une meilleure coordination et collaboration avec le gouvernement. C'est ainsi, par exemple, que lorsque le gouvernement a tenté de développer et de valider, en fin de compte, un plan d'action pour l'éradication de l'apatridie, la société civile avait une place à la table de négociations grâce à la coalition. Le gouvernement a depuis travaillé avec la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie en tant que partenaire

officiel pour la mise en œuvre du plan d'action national. Un organisme de la société civile tel que la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie et ses membres était aussi en meilleure position pour fournir des commentaires crédibles sur la mise en œuvre à la CADHP. Pour cette raison, lorsque le rapport sur les droits de l'homme en Côte d'Ivoire a dû être révisé par la CADHP en 2016, un rapport alternatif et les observations de la société civile locale se sont avérés une aide précieuse pour les commissaires, lorsque ceux-ci se sont engagés avec les représentants de l'État ivoirien, travaillant ainsi sur la question.

Le plaidoyer coordonné et le rôle de la CADHP

Souvent, assurer l'exécution par les États des décisions régionales en matière de droits de l'homme requiert des efforts et une participation proactive de la part des plaideurs/plaignants. Elle exige également la coordination des efforts déployés aux niveaux à la fois national et régional. En plus du travail avec l'État défendeur, les plaideurs doivent toujours collaborer avec la CADHP et honorer leurs obligations de rapport prévues par le règlement de procédure de la Commission. À de tels effets, dans les 180 jours suivants la décision de la Commission, Justice Initiative a présenté une communication à la CADHP sur ce que le gouvernement ivoirien avait (ou n'avait pas) fait pour exécuter la décision. Contrairement à ce qui avait été le cas pour de nombreuses autres affaires, le gouvernement a fourni une réponse détaillée à ladite communication ; ce qui est alors devenue la base d'une table ronde lors de la session ordinaire de la Commission en avril 2016. Ladite table ronde a rassemblé des représentants de la Commission, du gouvernement ivoirien, de la société civile, de la commission nationale des droits de l'homme et de Justice Initiative, afin de débattre de ce qu'il fallait faire pour exécuter la décision.

Le rôle de la Commission, comme ses règles l'indiquent clairement, est également essentiel pour soutenir la conformité des États à ses décisions. À de tels effets, outre le travail avec le gouvernement sur le plan national, il est important de noter que les plaidants et la société civile étaient en mesure de fournir des informations à la CADHP et de conseiller cette dernière quant aux mesures qu'elle devait adopter pour soutenir l'exécution. Lors de la visite promotionnelle de la Commission en Côte d'Ivoire en 2016, par exemple, les commissaires ont rencontré des groupes de la société civile, ont collecté des informations et soulevé des questions concernant la décision pendant les réunions avec des fonctionnaires gouvernementaux. Sur cette base, il était important que, lors de la session de 2016 de la Commission, les commissaires puissent tenter d'obtenir des réponses de la délégation du gouvernement sur ce qui devait être fait pour assurer le respect de la

décision. Un retour d'informations coordonné entre le plaidoyer national et régional s'est ainsi avéré essentiel.

Le dialogue constructif entre les parties prenantes

Un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes est essentiel pour assurer la conformité. Dans cette affaire, un tel dialogue a impliqué plusieurs acteurs, y compris : le gouvernement, la CADHP, les communautés affectées, les plaidants et la société civile, pour débattre l'importance de la décision, les défis auxquels le pays se trouvait confronté et des opportunités pour assurer l'exécution. Lors du dialogue en table ronde de 2016, les parties prenantes ont été en mesure de tenir un débat très honnête sur les modalités de travailler ensemble pour assurer l'exécution de la décision. Des dialogues comme celui-ci peuvent s'avérer rares, mais ils sont importants pour promouvoir la collaboration entre les parties et, comme cela a été noté, obtenir l'implication de la CADHP elle-même. Ce dialogue régional a été reproduit par la suite sur le plan national, lorsque la commission nationale des droits de l'homme du pays a organisé une conférence d'une journée pour discuter la conformité à la décision de la CADHP. La conférence a constitué une autre occasion pour que la commission des droits de l'homme, les fonctionnaires et les organes gouvernementaux, les organisations internationales, les victimes et la société civile débattent l'exécution de la décision. Ceci était important car la conférence n'a pas seulement servi de forum pour que les acteurs locaux puissent débattre l'exécution de la décision, mais aussi elle a souligné le rôle essentiel joué par les commissions nationales des droits de l'homme à superviser la conformité et travailler avec des acteurs divers (y compris le centre de liaison sur l'apatridie du gouvernement même), contribuant ainsi à jouer un rôle de coordination vis-à-vis l'exécution des décisions.

Cinq ans après la décision de la Commission, il convient de noter que la Côte d'Ivoire a entrepris des réformes importantes pour s'attaquer au problème de l'apatridie. Ces dernières comprennent :

1. L'organisation d'un referendum et la modification de sa Constitution pour supprimer ses dispositions de discrimination en matière de nationalité (articles 35 et 65), comme préconisé par la CADHP.
2. L'adhésion à la Convention relative au statut des apatrides des Nations unies de 1954, ainsi qu'à la Convention de 1961 sur la réduction de l'apatridie des Nations unies, ainsi que la ratification de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui comporte des dispositions concernant le droit des enfants à la nationalité.

« La mise en œuvre de nouvelles lois et de réformes administratives nécessitera un travail continu de la part de la société civile locale, la participation et la supervision de la Commission nationale des droits de l'homme, une coordination permanente avec des partenaires internationaux. »

3. L'adoption de la déclaration d'Abidjan, qui prévoit des engagements ambitieux pour s'attaquer à l'apatridie et l'éradiquer en Afrique occidentale, ainsi que s'assurer que chaque enfant acquière une nationalité à la naissance et que tous les enfants non accompagnés (les « enfants trouvés ») soient considérés comme étant des nationaux de l'État dans lequel ils ont été trouvés. Comme exigé par la déclaration d'Abidjan, l'État a commencé en 2016 à travailler avec les organisations de la société civile pour développer, pour 2024, un « plan d'action national pour l'éradication de l'apatridie ».
4. Enfin, en novembre 2018, la Côte d'Ivoire a adopté deux nouvelles lois pour éviter l'apatridie. La première a été la loi relative à l'état civil, visant à réformer la procédure pour l'obtention des documents d'enregistrement des naissances. Avec cette nouvelle loi, la procédure autrefois lourde pour l'obtention de l'enregistrement d'une naissance, qui excluait de milliers de personnes du système, a été simplifiée et décentralisée. La seconde a été la loi instituant une procédure spéciale, pour le rétablissement de l'identité des personnes qui avaient été privées de toute forme de documentation et qui se trouvaient ainsi en risque d'apatridie.

La mise en œuvre de ces deux lois (ainsi que de la procédure de renouvellement des cartes nationales d'identité) a commencé début 2020. Les commentaires de la société civile, dans le cadre de ses efforts d'exécution, étaient essentiels pour ceux déployés par le gouvernement pour instaurer ces réformes. La Côte d'Ivoire dispose à présent d'une coalition dédiée de la société civile, qui a acquis une expertise sur la question de l'apatridie en Afrique, et qui demeure engagée pour s'assurer que le gouvernement mette en œuvre les réformes mises en place, et que celui-ci est en mesure de partager ses connaissances avec les homologues d'autres pays africains. C'est ainsi, par exemple, que la Coalition de la société ivoirienne contre l'apatridie est devenue à présent un acteur actif dans le cadre d'efforts plus larges visant à ce que l'Union africaine adopte un « Protocole à la Charte africaine sur le droit à la nationalité et l'éradication de l'apatridie en Afrique ». Mais travailler avec la société civile pour contribuer à l'exécution d'une décision ne suffit pas. Des efforts devraient également être consentis pour renforcer les capacités de la société civile, afin de se concentrer sur bâtir la circonscription et s'assurer de la durabilité des progrès accomplis

Tout ceci constitue un bon exemple de la façon dont le plaidoyer peut non seulement contribuer à l'exécution des décisions de justice ou assurer des réformes légales ou administratives, mais aussi participer à la satisfaction d'autres objectifs dans le processus (créer une circonscription d'acteurs engagés et

renforcer les capacités sur le niveau local pour poursuivre le travail sur le sujet du contentieux).

Néanmoins, il existe encore des lacunes importantes. De nombreuses personnes en Côte d'Ivoire continuent de ne pas avoir de documents d'identité, sont apatrides ou risquent de le devenir. La mise en œuvre de nouvelles lois et de réformes administratives nécessitera un travail continu de la part de la société civile locale, la participation et la supervision de la Commission nationale des droits de l'homme, une coordination permanente avec des partenaires internationaux, ainsi qu'un engagement continu des gouvernements ivoiriens successifs. Et de même, ainsi que cela a d'ores et déjà été noté, la participation permanente de la CADHP s'avère essentielle pour garantir le respect par l'État de sa décision. Bien que la Commission ait travaillé, d'une manière limitée, avec le gouvernement sur la nécessité d'exécuter sa décision, une telle collaboration a été menée, principalement, par la société civile et les plaideurs. Il est important que la Commission se serve des dispositions de son propre règlement concernant l'exécution, comme par exemple, désigner un rapporteur pour les communications particulières, fournir d'informations dans son rapport d'activité à l'attention de l'Union africaine sur l'état de suivi de la mise en œuvre et demander d'informations aux États sur ce qu'ils ont fait pour assurer l'exécution des décisions. Il s'avère ainsi essentiel que la Commission travaille avec le gouvernement ivoirien sur l'état de suivi de l'exécution de sa décision, notamment afin d'identifier les lacunes encore existantes sur le plan national.

*Alpha Sesay est Agent de Plaidoyer avec le Open Society Justice Initiative.
Amon Dongo est Responsable de Programme à l'Observatoire National de
l'Équité et du Genre*

7 Lutter contre la torture en Asie centrale : leçons tirées du Kirghizstan et du Kazakhstan[†]

Masha Lisitsyna and Anastassiya Miller

Même dans des pays qui affichent un respect limité de l'État de droit, une décision d'un organe des traités des Nations unies peut faire la différence. Tel est le cas pour le Kazakhstan et le Kirghizstan, où des ONG, des avocats, des survivants à la torture et des familles de personnes décédées en détention ont utilisé des stratégies juridiques créatives pour obtenir des réparations sur la base de décisions rendues par des organes des traités des Nations unies dans le cadre d'affaires individuelles. Dans cet article, nous nous joignons à la recherche de justice pour Alexander Gerasimov, un survivant à la torture du Kazakhstan ayant remporté le premier procès en Asie centrale demandant une compensation fondée sur une décision du Comité contre la torture des Nations unies (CCTNU), ainsi que les récits de plusieurs familles de victimes d'homicides imputables à la police du Kirghizstan.

Le Kirghizstan et le Kazakhstan possèdent des sociétés civiles dynamiques, mais il n'y est pas facile de demander de rendre compte des abus perpétrés par les agents chargés de l'application de la loi. Comme c'est le cas dans d'autres pays de l'Asie centrale, le Kirghizstan et le Kazakhstan manquent d'indépendance judiciaire et ne relèvent pas de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les organes des traités des Nations unies demeurent, dans les faits, la seule tribune internationale pour les plaintes individuelles. Des ONG des deux pays ont participé pendant des années à des actions de plaidoyer et de contentieux sur le plan national afin que les décisions des comités des Nations unies soient prises en considération sur le territoire national. On peut citer notamment le « Youth Human Rights Group » actuellement la « Legal Prosperity Foundation » cofondée et dirigée par Masha entre 1995 et 2007) et le Bureau international du Kazakhstan pour les droits de l'homme (KIBHR) (où Anastassiya a dirigé une consultation juridique de contentieux stratégique entre 2006 et 2018). En 2004, l'Open Society Justice Initiative (OSJI) s'est associée à des coalitions d'ONG locales pour soutenir leur travail. Ensemble, des avocats ont déposé des requêtes de la part de des survivants à la torture et des familles des victimes devant le

[†] Article disponible en ruse [ici](#)

Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDHNU) et la CCTNU, étaient actifs dans leurs efforts pour forcer les gouvernements à exécuter les décisions de ces organes.

Kazakhstan: l'affaire d'Alexander Gerasimov

Notre client, [Alexander Gerasimov](#), a été le premier plaignant du Kazakhstan à demander à un tribunal local des réparations fondées sur une décision d'un comité des Nations unies. En mars 2007, M. Gerasimov était un ouvrier de construction âgé de 38 ans. Il s'était rendu au commissariat de police de Kostanay (nord du Kazakhstan) pour demander des renseignements sur son beau-fils, qui avait été arrêté. Au lieu de lui fournir des réponses, la police avait arrêté de manière arbitraire et torturé M. Gerasimov, dans une tentative d'obtenir une confession de meurtre, le menaçant avec des violences sexuelles, attachant ses mains derrière son dos et l'étouffant. Après 24 heures, la police l'avait relâché sans l'inculper. M. Gerasimov avait passé deux semaines à l'hôpital. Les autorités locales avaient soutenu que ses blessures n'étaient pas suffisamment graves pour enquêter sur l'affaire.

En 2010, OSJI et KIBHR ont déposé une [requête](#) pour son compte devant le CCTNU. Après la communication de la requête de M. Gerasimov au gouvernement par le Comité, le département de police local [a rouvert une affaire](#) à l'encontre de ses agents, mais sans suites, ce qui n'avait servi qu'à traumatiser à nouveau notre client. En 2012, le [Comité a conclu](#) que le Kazakhstan n'avait pas respecté toute une série d'obligations au titre de la Convention contre la torture des Nations unies. Le Comité exhorte l'État partie à mener une enquête en bonne et due forme, impartiale et efficace en vue de traduire en justice les responsables du traitement infligé au requérant, et à prendre des mesures efficaces pour assurer la protection du requérant et de sa famille contre toutes formes de menace et d'intimidation, pour fournir au requérant une réparation complète et adéquate pour les souffrances infligées, y compris une indemnisation et des moyens de réadaptation, et pour éviter que des violations analogues ne se reproduisent.

Le gouvernement n'a accordé à M. Gerasimov aucune indemnisation, et il n'existait pas de loi sur l'exécution des décisions des comités des Nations unies sur laquelle nous pouvons nous fonder. En dépit des faibles chances de réussite, avec M. Gerasimov, nous avons décidé de nous adresser aux juridictions nationales. Nous avons développé nos arguments sur la base de la législation existante, en concentrant sur l'indemnisation, car il s'agissait là d'un « territoire connu » pour les juges. M. Gerasimov, représenté par Anastassiya et l'avocate Snezhanna Kim, a introduit une action civile à l'encontre de la police, sur la base

« Dans la plupart des cas, on se bat contre « le système » et on teste l'inconnu. Un(e) juge peut être désorienté et préoccupé par les répercussions possibles de ce type d'arguments pour lui/elle. Dans les affaires « politiques », les juges peuvent se montrer encore plus prudent(e)s ou nerveux(es). »

des Codes civil et de procédure civile. Il était important d'exiger que la police (comme une institution) responsable des actes de torture verse au moins une indemnisation. Au vu de notre expérience antérieure négative, nous n'avons pas demandé la réouverture de l'affaire au pénal.

L'indemnisation, en plus de son montant inadapté, ne constitue pas une réparation intégrale. Mais dans la mesure où nous étions en train de porter une affaire qui n'avait jamais été considérée auparavant par les juridictions du pays, en l'absence d'une procédure légale claire existante, à l'encontre d'acteurs étatiques puissants, nous avons pensé que nous devons être réalistes à propos de ce que nous demandions aux juges d'accomplir.

Nous avons indiqué que le CCTNU avait conclu que des actes de torture avaient été perpétrés et que l'enquête n'avait pas été efficace. Nous avons ainsi demandé au tribunal d'ordonner une indemnisation. L'attention publique étant un aspect important du contentieux stratégique, M. Gerasimov et l'équipe juridique ont accordé des interviews, et des journalistes ont observé les audiences devant le tribunal. Un psychologue a assisté M. Gerasimov avant et pendant la procédure. Nous avons également présenté, en tant que preuve, un rapport rédigé par un psychologue spécialisé dans les traumatismes causés par la torture sur la base des normes internationales en matière de documentation, trouvées dans le [Protocole d'Istanbul](#). En novembre 2013, M. Gerasimov a eu gain de cause devant le tribunal de la ville de Kostanai. L'année d'après, la Cour d'appel et la Cour de cassation ont rejeté, toutes deux, la requête du ministère de l'Intérieur d'infirmier la décision.

La décision du tribunal de première instance (comme confirmée par les juridictions supérieures) comportait la plupart de nos arguments. Les principaux parmi ces arguments étaient le fait que les traités internationaux ratifiés par le Kazakhstan avaient de la priorité sur la législation nationale, et que les décisions des comités des Nations unies étaient contraignantes. Les articles 26 et 27 de la [Convention de Vienne sur le droit des traités](#) disposent que « (t)out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » et qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». [La loi du Kazakhstan sur les traités internationaux](#) comporte des dispositions similaires. Selon la législation nationale, le ministre des affaires étrangères supervise le respect des traités internationaux mais, en fait, celui-ci n'a jamais répondu à la décision du CCTNU de 2012 ou pris quelque mesure que ce soit pour fournir une réparation à M. Gerasimov. Les tribunaux, par ailleurs, ont cité la décision et accordé une indemnisation d'un montant

« Le rôle et la ténacité des requérants s'avèrent essentiels. Pour de nombreux survivants, le fait d'avoir « leur journée devant le tribunal » compte. Dans les affaires civiles et administratives, contrairement à celles pénales, les juges peuvent se montrer plus sensibles face à la souffrance des victimes d'abus de la part des fonctionnaires étatiques. »

équivalent à 13 000 USD pour le préjudice moral découlant de la torture et de la détention arbitraire.

Le Kazakhstan ne disposant pas d'un système de précédent juridique, les décisions ultérieures du même tribunal pourraient s'avérer différentes. C'est ainsi, par exemple, que nous avons évoqué la décision Gerasimov dans le cadre de l'affaire suivante, pour le compte de [Rasim Bayramov](#), et que nous avons obtenu un verdict similaire, mais avec une indemnisation d'un montant bien plus faible. Dans le cadre d'autres affaires, néanmoins, les tribunaux ont contesté l'existence de la torture, bien que le CCTNU ait jugé le contraire, et ont refusé d'accorder quelque indemnisation que ce soit. Le fait que M. Gerasimov lui-même n'ait été accusé d'aucun délit a probablement contribué à ce que le juge du tribunal de la ville de Kostanai tranche en sa faveur, bien que cela devrait être peu pertinent à l'heure pour octroyer une réparation à un survivant de la torture.

« J'aurais voulu que mon père soit là pour voir que la justice existe », a déclaré M. Gerasimov après avoir remporté son affaire. Son père, un policier à la retraite, était décédé cinq ans plus tôt. C'est son père qui avait déposé la première plainte pour des actes de torture, pour le compte de son fils, auprès des autorités locales, alors qu'Alexander se trouvait encore à l'hôpital. Il lui avait dit de ne jamais abandonner. Le simple fait que les Nations unies et les tribunaux aient « ratifié » son récit était aussi important pour M. Gerasimov que de recevoir une indemnisation.

Kirghizstan: les affaires de Tashkenbai Moidunov et d'Azimjan Askarov

Nous avons emprunté une approche contentieuse similaire à celle adoptée pour le Kazakhstan mais, à la lumière de la législation kirghize, nous avons demandé une indemnisation de la part du Ministère des Finances, en tant qu'organe responsable du budget de l'État. Il s'agissait là d'une décision tactique importante, car elle a permis que les affaires soient entendues dans la capitale, au lieu de l'être devant des tribunaux locaux, où les juges auraient pu être intimidés par les agents de police impliqués dans les actes de torture.

En octobre 2004, [Tashkenbai Moidunov](#), âgé de 46 ans, avait été arrêté dans le sud du Kirghizstan après une dispute dans la rue avec son épouse. Quelques heures après avoir été mis en garde à vue, il avait été retrouvé mort. Malgré cette atrocité, seul un agent de police avait fait l'objet d'une condamnation courte, avec sursis, pour sa négligence autour du décès de M. Moidunov. Presque 13 ans plus tard, néanmoins, les tribunaux nationaux du Kirghizstan, se fondant sur des arguments légaux similaires à ceux évoqués dans l'affaire M. Gerasimov, ont

reconnu l'obligation du gouvernement d'exécuter la décision du CDH exigeant le versement d'une indemnisation à la famille de M. Moidunov.

Pour obtenir ce résultat, nous avons organisé une évaluation psychologique de la mère et de la sœur de M. Moidunov, afin de contribuer au calcul du montant de l'indemnisation demandé. Hélas, la mère de M. Moidunov est décédée avant que l'affaire n'ait été tranchée, mais la sœur a poursuivi la procédure. En janvier 2017, la Cour suprême du Kirghizstan a rejeté l'appel interjeté par le ministère des Finances, rendant ainsi la décision définitive. Le montant de l'indemnisation alloué s'est avéré extrêmement faible (3 000 USD), totalement disproportionné par rapport à la gravité de la violation en cause. Mais la famille l'a considérée comme au moins une mesure de justice.

Dans d'autres affaires (comme celles de [Turdubek Akmatov](#) et de [Rahmanberdi Enazarov](#)), nul auteur n'a été condamné, mais les tribunaux ont néanmoins fait droit aux demandes d'indemnisation. Dans les deux affaires, le gouvernement a soutenu qu'une condamnation pénale des policiers s'avérait nécessaire pour qu'une demande d'indemnisation puisse être retenue, mais les tribunaux ont soutenu notre argument selon lequel [« il était nécessaire de suivre l'avis du Comité des droits de l'homme selon lequel les personnes dont les droits sont violés sont en droit de demander une indemnisation pour le préjudice moral indépendamment de toute procédure pénale y associée »](#). À l'appui de ces arguments, Sardor Abdukhilolov, conseil aussi bien de M. Akmatov que de M. Enazarov, a demandé à la Fondation polonaise Helsinki pour les droits de l'homme et à l'ONG du Kazakhstan Coalition contre la torture de soumettre des mémoires *amicus curiae*, ce qui est inhabituel au Kirghizstan. Ces mémoires ont étayé l'obligation d'exécuter les décisions du CDHNU citant, entre autres, l'affaire *Gerasimov* et une [décision](#) de 2018 de la Cour de cassation espagnole concernant la nature contraignante d'une décision rendue par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

De même, les ONG ont plaidé sans relâche pour l'adoption de lois soutenant l'exécution des décisions des organes des traités des Nations unies au Kirghizstan. L'avancée la plus importante est intervenue lors des réformes constitutionnelles introduites suite au changement du pouvoir, après les protestations populaires de 2005 et 2010. Les Assemblées constitutionnelles qui ont élaboré des propositions de modification à l'époque incluaient des membres de la société civile, qui cherchaient à obtenir un degré de protection constitutionnelle pour le droit des personnes à faire appel à des organes internationaux, ainsi qu'une obligation pour l'État d'exécuter leurs décisions. Après 2010, l'article 41, paragraphe 2, de la Constitution disposait que si tels organes internationaux de protection des droits

« Bien que l'exploitation des obligations internationales exige des défenseurs des droits de s'engager dans des contentieux de longue durée, le recours croissant aux mécanismes de requête individuelle des Nations unies accorde aux survivants et aux familles des victimes une occasion d'obtenir justice. »

de l'homme reconnaissent l'existence d'une violation des droits et des libertés, le gouvernement doit adopter des mesures pour leur rétablissement et/ou réparation.

Par ailleurs, des avocats spécialisés dans les droits de l'homme ont proposé, avec succès, une modification à propos des « nouvelles circonstances » dans les affaires pénales dans le Code de procédure pénale du pays. Désormais, selon l'article 442, paragraphe 4, alinéa 3, « une condamnation ou une décision de justice peut être révoquée et la procédure peut reprendre dans les affaires tranchées par un organe international reconnu sur la base des traités internationaux auxquels la République kirghize est partie ». En 2017, le gouvernement a adopté ensuite un règlement orientant les interactions entre les entités étatiques et les organes des traités des Nations unies. Bien que loin d'être parfait, ce règlement a créé un fondement de procédure sur lequel les contentieux liés à l'exécution pourront s'appuyer, car il indiquait que le montant de l'indemnisation devait être déterminé par un tribunal.

Enfin, dans un contexte marqué par des violences ethniques dans le sud du Kirghizstan en 2010, un célèbre défenseur des droits de l'homme ([Azimjan Askarov](#)) a été arrêté après qu'un agent de police aurait été tué lors d'un déchainement de violence à proximité de la ville de M. Askarov. M. Askarov a été torturé et accusé de violences. Il a été condamné à [l'emprisonnement à vie après un procès non équitable](#). Pendant l'audience, les juges et les avocats chargés de l'affaire ont été menacés et intimidés. En 2016, le CDHNU a rendu une [décision](#) ordonnant une réparation rare : l'annulation de la condamnation de M. Askarov et sa libération immédiate. Mais à l'occasion d'un référendum constitutionnel en 2017, parmi d'autres mesures régressives, le gouvernement kirghize s'est servi de l'affaire Askarov pour justifier l'abrogation de la garantie constitutionnelle consacrée par l'article 41, paragraphe 2, pour laquelle la société civile avait lutté. Et, bien que l'affaire Askarov ait été rouverte conformément aux dispositions du Code de procédure pénale modifié du pays, un [rapport](#) de la Commission internationale des juristes a conclu que la révision par le tribunal de l'affaire s'était avérée superficielle et s'était bornée à confirmer le verdict précédent. Hélas, dans ce type d'affaires « politiques », les faits ou les arguments ne comptent pas, sauf en cas de changement de la situation politique. M. Askarov est mort en prison en juillet 2020, après qu'il aurait contracté la COVID-19.

Les leçons tirées

Quelle est la leçon principale tirée de nos quarante années combinées de travail dans ce domaine ? Les organes des traités des Nations unies ne parviennent jamais, seuls, à faire exécuter leurs décisions. Les comités peuvent avancer aux

États les communications de suivi des demandeurs, contacter les missions des pays à Genève et produire des rapports de suivi. Mais sans les efforts déployés par les demandeurs eux-mêmes, les avocats et les ONG qui les représentent (et des activités de plaidoyer vigoureuses au niveau national), les chances de conformité s'avèrent faibles.

En outre, ces victoires (même partielles) viennent avec un message clair: il faut être préparé pour soutenir les requérants, le contentieux et les efforts de plaidoyer sur le long terme. Notre expérience est raisonnablement positive, comme l'arrêt de 2018 de la Cour Suprême espagnole. Néanmoins, le risque de perdre existe toujours. Nos affaires au Kazakhstan n'ont pas toutes été couronnées de succès, et des tribunaux nationaux en [Ukraine](#) et au [Sri Lanka](#) ont, eux aussi, rendu des décisions défavorables.

Réfléchissant à notre expérience du contentieux pour ce type d'affaires, nous proposerions également les remarques suivantes au reste des praticiens et défenseurs qui travaillent dans le domaine du contentieux stratégique en matière de droits humains :

- Nulle intervention par les organes des traités des Nations unies ne remplace les activités de plaidoyer persistantes de la société civile sur le plan national.
- Le choix des affaires initiales est critique et le contexte politique compte. Dans la plupart des cas, on se bat contre « le système » et on teste l'inconnu. Un(e) juge peut être désorienté(e) et préoccupé(e) par les répercussions possibles de ce type d'arguments pour lui/elle. Dans les affaires « politiques », les juges peuvent se montrer encore plus prudent(e)s ou nerveux(es).
- Il convient d'utiliser des arguments légaux créatifs et faire preuve de stratégie dans les demandes. Même si les juges ne sont pas indépendant(e)s, il faut prendre les tribunaux au sérieux et avancer des arguments clairs, citer des affaires précédentes et présenter des éléments de preuve et des mémoires amicus curiae. Dans le contexte de l'Asie centrale, nous avons pris la décision stratégique de maintenir nos affaires sur le « territoire connu » de l'indemnisation.
- Le rôle et la ténacité des requérants s'avèrent essentiels. Pour de nombreux survivants, le fait d'avoir « leur journée devant le tribunal » compte. Dans les affaires civiles et administratives, contrairement à celles pénales, les juges peuvent se montrer plus sensibles face à la souffrance des victimes d'abus de la part des fonctionnaires étatiques. La présence des survivants dans ces procédures peut s'avérer particulièrement importante.

- Il convient d'envisager d'inclure plusieurs membres de la famille parmi les requérants. Le soutien de la famille pour les requérants en quête de justice aide à surmonter les procédures prolongées, ainsi que le soutien psychologique et le fait d'assurer une réaction rapide face à toute intimidation ou à tout acte de représailles.
- Dans certains pays, le fait que la législation locale exige une condamnation pénale des auteurs avant que des réparations puissent être octroyées peut constituer une difficulté supplémentaire. Il convient de soutenir, dans le cadre du procès, qu'une telle exigence constitue, elle-même, une violation des obligations internationales de l'État.

Les États veulent rarement assumer la responsabilité des violations des droits, et les défenseurs des droits doivent commencer quelque part, malgré les obstacles. Bien que l'exploitation des obligations internationales exige des défenseurs des droits de s'engager dans des contentieux de longue durée, le recours croissant aux mécanismes de requête individuelle des Nations unies accorde aux survivants et aux familles des victimes une occasion d'obtenir justice. Dans certains cas, il peut aussi forcer les États à enfin faire face aux faits et mettre en œuvre les changements qu'on leur demande.

*Masha Lisitsyna est juriste sénior avec Open Society Justice Initiative.
Anastasiya Miller est juriste sénior avec PILnet. Pour en savoir plus sur la
présentation de requêtes devant les organes des traités des Nations Unies,
veuillez consulter le guide de 2018 ([Toolkit](#)) publié par le Justice Initiative.*

8 Une certaine justice face à la répression et aux représailles : sur le fléau des défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan

Philip Leach

Introduction

Défendre les droits de l'homme en Azerbaïdjan s'est avéré particulièrement périlleux au cours de ces dernières années. Des avocats, militants, journalistes, entre autres, ont été poursuivis, privés de liberté, interdits de quitter le pays, condamnés et emprisonnés pour des périodes considérables. Les organisations de la société civile ont été empêchées de recevoir des financements externes et ont été mises en clos. La profession juridique, en particulier, a été récemment ciblée ; des avocats ayant été suspendus puis radiés du Barreau, notamment pour avoir eu la témérité de parler aux médias à propos des mauvais traitements infligés à leurs clients dans les prisons azerbaïdjanaises.

En réponse à cette situation, le dispositif mondial des droits de l'homme a été pleinement employé et enclenché. Des affaires ont été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, les organes de surveillance des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe, les organes des Nations Unies qui sont entrés vigoureusement en jeu et finalement, la société civile internationale qui a activement relevé le défi. L'ancien président de l'ONG azerbaïdjanaise Human Rights Club, Rasul Jafarov a subi la gamme complète de ce type d'expériences (condamné et emprisonné en 2014, il a été pardonné, libéré puis indemnisé). De même, sa condamnation a été annulée en avril 2020, après avoir gagné son affaire à Strasbourg où de la pression en sa faveur a été exercée par le Comité des Ministres.

La présente contribution aux séries HRLIP/OSJI vise à analyser et à évaluer la mesure dans laquelle les affaires portées en justice par les défenseurs azerbaïdjanais des droits de l'homme ont été exécutées avec succès, ainsi qu'à considérer les facteurs déterminants pour faire du progrès pour ce groupe assiégé.

Les défenseurs des droits de l'homme ciblés et la réaction de Strasbourg

Un journaliste précédent auprès de l'Institut pour la liberté et la sécurité des journalistes (Institute for Reporters' Freedom and Safety), Rasul Jafarov a fondé

“La présente contribution ... vise à analyser et à évaluer la mesure dans laquelle les affaires portées en justice par les défenseurs azerbaïdjanais des droits de l'homme ont été exécutées avec succès, ainsi qu'à considérer les facteurs déterminants pour faire du progrès pour ce groupe assiégé. »

le Club des droits de l'homme (Human Rights Club) et a joué un rôle déterminant dans la campagne « Chanter pour la démocratie » en 2012 (lorsque l'Azerbaïdjan avait accueilli le concours Eurovision), ainsi que dans l'initiative « L'art pour la démocratie ». La pression exercée par les autorités azerbaïdjanaises sur M. Jafarov a perduré pendant plusieurs années. Depuis 2011, les autorités refusent, de manière répétée, d'enregistrer le Human Rights Club, ce que la Cour européenne des droits de l'homme [a jugé illégal](#) en 2016, et au contraire avec les dispositions de l'article 11 de la Convention européenne. Ceci est en raison à la fois des inadéquations de la loi étatique sur l'enregistrement, mais aussi à cause de la faillite du ministère de la Justice de se conformer au droit national. En juillet et août 2014, M. Jafarov a découvert qu'il avait été interdit de quitter le pays, que ses comptes bancaires avaient été gelés et que les bureaux du Human Rights Club avaient été fouillés et des documents avaient été saisis. Il a été convoqué devant le Bureau du procureur général, où il a été accusé de mener des activités illégales en tant qu'entrepreneur, d'évasion fiscale à grande échelle et d'abus de pouvoir, pour être placé immédiatement en détention préventive. En avril 2015, un délit de détournement de haut niveau avait été ajouté à la liste des chefs d'accusation : il a été reconnu coupable pour tous les chefs et condamné à six ans et demi d'emprisonnement.

L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans [l'affaire Jafarov](#) (qui a eu pour conséquence que ce dernier soit absous et libéré le jour même) compte parmi les premiers jugements de toute une série de décisions remarquables concernant les défenseurs des droits de l'homme azerbaïdjanais ciblés, dont [Intigam Aliyev](#), [Anar Mammadli](#), journaliste d'investigation, [Khadija Ismayilova](#), [Leyla Yunusova](#) et [Arif Yunusov](#), ainsi que les membres du conseil d'administration du [mouvement civique NIDA](#), et le politicien d'opposition [Ilgar Mammadov](#). Essentiellement, la Cour a considéré que toutes les poursuites étaient constitutives d'un détournement du droit pénal. Non seulement il n'existait pas de soupçons raisonnables pour arrêter et garder en détention ces personnes, avec une absence de toute surveillance judiciaire sérieuse, mais aussi, de manière encore plus fondamentale (et exceptionnelle), la Cour est allée au-delà, pour déclarer qu'en persécutant ces personnes, les autorités azerbaïdjanaises avaient eu pour intention, spécifiquement, de les réduire au silence et de les punir (pour leurs activités dans le domaine des droits de l'homme, des droits sociaux et de la surveillance électorale), ainsi que de mettre un terme à tout travail de ce type à l'avenir. Plus que ceci, la Cour a retenu l'existence d'une série sans précédente de violations de l'article 18 de la Convention, en raison des motifs ultérieurs des

autorités. Celles-ci étaient en train de restreindre les droits des requérants à des fins autres que celles autorisées par la Convention.

Comment exécuter les arrêts au titre de l'article 18 ?

L'utilisation innovante de la part de la Cour de [l'article 18](#) pour signaler la mauvaise foi des États lorsqu'ils entament des poursuites en justice pour des raisons politiques (jusqu'ici rarement appliqué et peu compris) a fait l'objet de nombreux commentaires (voir, par exemple, [ici](#), [ici](#), [ici](#), et [ici](#)). Toutefois, dans ce travail, nous concentrerons notre attention sur les implications de ces décisions pour la restauration des droits des requérants et l'exécution des jugements rendus. De quelle façon ces décisions influenceront-elles les condamnations pénales existantes des défenseurs des droits de l'homme et, en tout cas, de quelle manière le régime autoritaire du président Ilham Aliyev réagit-il face à ce niveau international de contrôle et d'exigence de rendre compte?

L'European Human Rights Advocacy Centre (Centre européen de défense des droits de l'homme, [EHRAC](#)) représente toute une série de requérants, dont MM. Jafarov et Aliyev. Au vu de l'impact lourdement préjudiciable sur la société civile azerbaïdjanaise, et en particulier sur les défenseurs des droits de l'homme, cela a été identifié comme étant une priorité stratégique pour l'EHRAC. Dans ces conditions, l'European Implementation Network (Réseau Européen d'Exécution, [EIN](#)), qui a adopté une stratégie visant à prioriser la question du rétrécissement de l'espace de la société civile à travers l'Europe, a également mis en avant ce groupe d'affaires à l'attention des diplomates à Strasbourg dans ses topos périodiques.

L'emploi inapproprié des verdicts du droit pénal cité dans l'article 18 prononcé dans le cadre de ces affaires était associé au fait qu'il avait été considéré que la détention préventive des requérants était injustifiée et en violation de l'article 5 (droit à la liberté et à la sécurité) de la Convention. Autrement dit, la décision même de lancer des poursuites pénales était l'objectif, et non l'équité des procédures pénales en tant que telles (ce qui constitue l'objet d'une procédure séparée). Par conséquent, la question clé que l'exécution soulevait ici était de savoir si oui ou non la réparation requise par ces jugements était l'annulation des condamnations des requérants. Chez EHRAC, nous sommes partis du principe que cela devait effectivement survenir : une violation de l'article 18, ainsi que de l'article 5, signifiait que les procédures pénales dans leur ensemble étaient irréparablement viciées.

Bien qu'il n'ait pas existé de précédent, dans quelques affaires précédentes concernant l'article 18 à l'encontre de la [Moldavie](#) et de l'[Ukraine](#), les décisions avaient débouché sur l'annulation des condamnations. En août 2016, la Cour de cassation de l'Azerbaïdjan a rejeté la demande de M. Jafarov de re-ouvrir son affaire. Notre réaction a consisté de solliciter un [avis d'expert](#) de Julian Knowles QC, qui a conclu que les conclusions de la Cour dans l'affaire *Jafarov* laissaient clairement apparaître que la totalité des poursuites pénales à son encontre était motivée par des raisons politiques et que, par voie de conséquence, sa condamnation reposait sur des erreurs de procédure ou des défaillances « d'une telle gravité qu'un doute sérieux plane sur la légitimité de sa condamnation ».

Le Comité des Ministres fait monter les enchères

Au fil du temps, la position en évolution du Comité des Ministres, l'organe qui supervise l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, concernant ces affaires est clairement détectable. L'objectif initial des décisions du comité (entre 2014 et 2016) était, à juste titre, d'obtenir la libération du politicien Ilgar Mammadov, emprisonné à Bakou. Lorsque le comité a commencé également à aborder l'affaire Jafarov, en 2017, il s'est borné, dans un premier temps, à demander des informations concernant sa requête afin de re-ouvrir son affaire. En juin 2019, néanmoins, le Comité [a commencé à demander des informations](#) aux autorités azerbaïdjanaises d'une manière plus précise concernant les « mesures qui pourraient être adoptées pour effacer les conséquences des procédures pénales contestées ». En outre, en septembre 2019, sa position s'était clarifiée et endurcie, et il avait [précisé](#) que les constats de la Cour européenne « établissent clairement que la *restitutio in integrum* dans ce groupe d'affaires exige l'annulation des condamnations des requérants et l'effacement des condamnations du casier judiciaire ». En décembre 2019, cette position avait été [étendue](#) à « l'élimination de toutes les autres conséquences des poursuites pénales (...), y compris le plein rétablissement des droits civils et politiques [des requérants] à temps pour les prochaines élections parlementaires ». La [résolution intérimaire](#) de mars 2020 du Comité des Ministres regrettait profondément le fait que « les condamnations des requérants soient toujours maintenues et qu'ils en subissent toujours les conséquences négatives, y compris l'impossibilité de reprendre pleinement leurs activités professionnelles et politiques ».

Un mois plus tard (en avril 2020), la Cour de cassation azerbaïdjanaise a finalement annulé les condamnations de MM. [Mammadov](#) et [Jafarov](#), leur attribuant également une indemnisation et confirmant un droit autonome pour réclamer un dédommagement pécuniaire (bien que d'autres requérants soient

toujours dans l'attente d'un résultat). Comment un revirement aussi important, bien que longuement attendu, est-il arrivé ?

Faciliter l'exécution

Il existe toute une série de facteurs en jeu dans ces affaires, qui, comme [affirmé](#) par Sandoval, Leach et Murray, se convergent pour faciliter une exécution réussie. Premièrement, il y a eu l'application par la Cour de l'article 46 pour faciliter l'exécution des jugements, en proposant des mesures spécifiques à adopter par les autorités. Le recours à l'article 46 selon ces modalités apporte un degré plus fort de judiciarisation du processus d'exécution, ce qui, sans aucun doute, a renforcé la détermination du Comité au fil du temps. Ces développements ont eu lieu au vu de la pression concertée et exercée en relation avec l'affaire Mammadov (compte tenu de la grave situation d'un politicien de l'opposition illégalement emprisonné par un régime européen) et le recours, unique et couronné de succès à une [procédure en manquement](#) (en application de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention) dans le cadre de cette affaire, ce qui a débouché sur la libération du politicien en août 2018. Mais au-delà de cela, la Cour européenne a utilisé toute une série de jugements pour augmenter la pression au fil du temps, et la Cour et le Comité ont travaillé en tandem (reflétant ce qui, [selon la suggestion](#) de Donald et Speck, constitue une approche pragmatique et en évolution de la part de la Cour, qui cherche aussi à assister le Comité dans son rôle d'exécution).

Deux ans après le prononcé du premier jugement dans l'affaire *Mammadov*, l'affaire *Jafarov* a été la première dans laquelle la Cour a expressément conclu qu'un militant (par opposition à un politicien) avait été ciblé en raison de son travail dans le domaine des droits de l'homme. Encore deux ans plus tard, dans l'arrêt de l'affaire *Aliyev*, en 2018, se fondant sur cinq affaires similaires précédentes, la Cour a souligné qu'il ne s'agissait pas « d'incidents isolés », mais qu'ils reflétaient « un schéma troublant d'arrestations et de détentions arbitraires de personnes critiquant le gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme à travers des poursuites punitives et un détournement du droit pénal au mépris de la prééminence du droit ». Ceci a amené la Cour à appliquer l'article 46 et à exiger aux autorités azerbaïdjanaises d'adopter des mesures pour protéger ce groupe, en cessant les arrestations, les détentions et les poursuites. Pour M. Aliyev lui-même, l'exécution impliquait la restauration de ses activités professionnelles, avec des mesures qui devraient être « faisables, précises, appropriées et suffisantes pour assurer la réparation maximale possible pour les violations constatées par la Cour ». Encore deux ans plus tard, en 2020, la Cour a jugé que les affaires *Khadija Ismayilova*,

« Pour M. Aliyev lui-même, l'exécution impliquait la restauration de ses activités professionnelles, avec des mesures qui devraient être faisables, précises, appropriées et suffisantes pour assurer la réparation maximale possible pour les violations constatées par la Cour. »

Leyla Yunusova et *Arif Yunusov* s'inscrivaient, elles aussi, dans le schéma susvisé, prenant en compte les lois qui sont de plus en plus dures et restrictives qui régissent l'enregistrement et les activités des ONG.

Le développement de la position du Comité, comme souligné ci-dessus, a suivi les escalades adoptée par la Cour. En rassemblant plusieurs affaires, le Comité a cherché à révéler et à mettre en exergue la nature systémique du problème. Ceci a été souligné par la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui est [intervenue](#) en tant que tierce partie dans quatre des affaires azerbaïdjanaises, afin d'identifier un « schéma clair de répression en Azerbaïdjan à l'encontre de ceux qui expriment un dissentiment ou une critique vis-à-vis les autorités ». Le jugement rendu dans le cadre de la troisième affaire *Mammadov*, en mai 2019, a signé un moment particulièrement important, confirmant que l'Azerbaïdjan n'avait pas respecté le premier jugement *Mammadov*, justifiant donc la décision du Comité de 2017 pour invoquer l'article 46, paragraphe 4 et entamer une procédure en manquement. Un mois plus tard, en juin 2019, le Comité a pris note du constat de la Cour dans ladite décision, selon lequel le constat original d'une violation de l'article 18, ainsi que de l'article 5, « viciait toute action résultant de l'imposition d'accusations » (paragraphe 189). Le Comité s'est également fondé constamment sur le constat de la Cour quant à l'existence d'un schéma dans ces affaires, ce qui est à nouveau souligné dans sa [résolution intérimaire](#) de mars 2020. Il s'agit là du système multicouches d'exécution européenne en action, tel [qu'a été identifié](#) par Speck.

Comme cela a été [développé](#) par Donald et Speck, le manque de spécificité des arrêts de la Cour européenne pourrait créer une incertitude concernant la marche à suivre pour l'exécution. Ici, Des questions à propos des effets des jugements employant l'article 18, associées avec des stipulations visant à « restaurer les activités professionnelles » des requérants, comme M. Aliyev, auraient pu générer un certain degré d'ambiguïté. Pourtant, à son crédit, le Comité est intervenu décisivement pour clarifier que l'exécution exigeait l'annulation des condamnations et la cessation de toutes les autres conséquences préjudiciables.

Un second élément influent a été le très actif engagement de la société civile. En plus des multiples mémoires déposés par Ilgar Mammadov lui-même, l'EHRAC a présenté huit mémoires concernant les mesures individuelles pour M. Jafarov (pendant la période 2016-2020) et six concernant M. Aliyev (2019-2020). En outre, cinq mémoires ont été déposés concernant les mesures générales par sept ONG différentes, aussi bien nationales qu'internationales. Les exposés de l'EIN sur ces affaires (neuf [exposés de l'EIN](#) tenus à Strasbourg, ou en ligne, entre 2016 et 2020) se sont avérés, eux aussi, déterminants. En effet, ils ont contribué à que

« Le chemin a été long et difficile pour les défenseurs azerbaïdjanais des droits de l'homme. Après plusieurs années de répression sévère sanctionnée par l'État, les acquittements d'Ilgar Mammadov et de Rasul Jafarov, en 2020, ont été extrêmement importants. »

les délégués gouvernementaux soient tenus continuellement à jour sur les derniers développements et demeurent pleinement au courant des conséquences extrêmement préjudiciables pour les requérants (comptes bancaires gelés, interdictions de voyager, interdiction de se présenter aux élections) à cause des condamnations en cours. En impliquant les requérants eux-mêmes dans certains de ces exposés (par exemple, par le biais de présentations vidéo), ils ont abordé également le manque de « participation des victimes », que Donald, Long et Speck avaient [noté](#) comme étant une déficience du système européen.

Conclusion

Le chemin a été long et difficile pour les défenseurs azerbaïdjanais des droits de l'homme. Après plusieurs années de répression sévère sanctionnée par l'État, les acquittements d'Ilgar Mammadov et de Rasul Jafarov, en 2020, ont été extrêmement importants et sont venus justifier les efforts consentis par les nombreux acteurs impliqués. Au vu de l'absence d'espace pour la défense des droits sur le plan national, les interventions des mécanismes internationaux des droits de l'homme se sont avérées décisives ici, contribuant et soutenues par efforts intensifs de la société civile.

Il reste encore beaucoup à faire, néanmoins, avant de pouvoir affirmer que les jugements rendus dans ces affaires ont été pleinement exécutés. Premièrement, les condamnations d'autres défenseurs des droits de l'homme doivent être annulées. Pourtant, ces affaires soulèvent également des questions plus profondes quant aux mesures à adopter pour que les activités professionnelles et politiques des requérants puissent être restaurées, ainsi que pour qu'il existe un environnement réellement favorable à la défense des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Il a été soutenu que cela nécessitera la réforme de la [législation et de la pratique de contrôle de la réglementation des ONG](#) et de leur financement, ainsi qu'une [réforme judiciaire](#) fondamentale. Cela ne fait pas de doute qu'une ténacité considérable s'est avérée nécessaire, de la part de l'ensemble des parties concernées, pour maintenir ces questions sous les projecteurs pendant ces dernières années, mais il reste encore fort à faire.

Philip Leach est professeur de droit des droits de l'homme à l'Université de Middlesex et le Directeur de European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC).

9 Le pouvoir de la persistance : Comment les ONG Peuvent garantir que les jugements mènent à la justice

Dre. Alice Donald

Le 17 mai 2012, quelque 30 militants LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenre) se sont rassemblés pacifiquement dans la capitale de la Géorgie, Tbilissi, pour marquer la [Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie](#). Les organisateurs avaient prévenu la police des violences de la part de groupes associés à l'Église orthodoxe (des avertissements qui se sont matérialisés lorsqu'une centaine de contre-manifestants ont encerclé les marcheurs de la Journée, se sont emparés de leurs bannières et les ont déchirées, et ont agressé les manifestants au front à coups de poing et de pied). Alors que les contre-manifestants scandaient que les personnes LGBT étaient des « pervers » et des « pêcheurs » qui devaient être « brûlés vifs », la police avait refusé d'intervenir et avait procédé à l'arrestation et à la détention de plusieurs manifestants pacifiques.

Trois ans plus tard, dans le jugement révolutionnaire [Identoba et autres c. Géorgie](#), la Cour européenne des droits de l'homme a trouvé une violation non seulement du droit à la liberté de réunion pacifique prévu à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi, pour la toute première fois dans une affaire de crime de haine homophobe et transphobe, une violation de l'article 3 du même texte (interdictions des traitements inhumains et dégradants), conjointement avec une violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination). C'était en raison que les autorités n'avaient pas rempli leur obligation positive aussi bien de protéger les manifestants de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, que d'entamer des enquêtes effectives pour identifier les auteurs des violences et dévoiler leurs motivations discriminatoires. À part l'indemnisation pécuniaire, la Cour n'a pas identifié n'importe quelles réparations particulières. Au lieu de cela, cette tâche est revenue au Comité des ministres (CM), le bras intergouvernemental du Conseil de l'Europe, qui surveille la mise en œuvre des décisions de la Cour.

Cinq ans après son jugement, l'affaire *Identoba* (avec d'autres groupes d'affaires similaires abordant l'échec des autorités à éviter la violence inhumaine et dégradante à l'encontre des Témoins de Jéhovah ; voir [ici](#), [ici](#) et [ici](#)) fait toujours l'objet d'un suivi de la part du CM. Cette supervision a lieu dans le cadre de sa

« Les communications de l'article 9 dans l'affaire *Identoba* ont mis en lumière des preuves manifestement absentes dans les communications du gouvernement géorgien. Citons, par exemple, les preuves permettant de déterminer si les autorités ont garanti le non-renouvellement de la violation. »

procédure exhaustive ou « améliorée », ce qui reflète la complexité des mesures nécessaires pour s'attaquer aux racines des violations dans la discrimination systémique. À trois reprises, en [2018](#), [2019](#) et [2020](#), le gouvernement géorgien a affirmé qu'il avait déployé suffisamment d'efforts pour garantir le non-renouvellement des violations, demandant à ce que les affaires soient closes. À chaque fois, le CM [s'y est opposé](#).

L'affaire *Identoba* brosse un portrait sombre de l'incapacité persistante de la Géorgie à prévenir les délits de haine homophobes et transphobes, ou à enquêter de manière appropriée sur ceux-ci (comme c'est le cas de [certaines affaires relatives aux droits de la communauté LGBT](#) à l'encontre d'autres États, dans lesquelles des progrès tangibles ont eu lieu). Pourtant, d'une autre manière, l'affaire *Identoba* constitue une réussite, qui revient aux ONG et à l'institution géorgienne de défense des droits de l'homme, connue sous le nom de Défenseur Public. Ce sont les communications que celles-ci ont présentées au CM (11 au total depuis 2016) qui ont contribué à faire en sorte que l'affaire *Identoba* et les affaires relatives à des délits de haine pour motifs religieux demeurent sous la surveillance du CM jusqu'à ce que des progrès réels émergent sur le plan national.

Le reste de cet article se concentre sur l'affaire *Identoba* et analyse l'impact des communications présentées par les ONG et le Défenseur Public dans le cadre de l'[article 9.2](#) du règlement intérieur du CM. Les communications dites « de l'article 9 » présentées dans le cadre de cette affaire illustrent le potentiel des ONG et des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour compléter ou corriger le registre des événements « officiel » et proposer des critères aussi bien qualitatifs que quantitatifs avec lesquels le CM peut évaluer la mise en œuvre des décisions (une tâche particulièrement difficile lorsque les violations sont ancrées dans des préjugés ou d'autres causes systémiques).

Quelles sont donc les caractéristiques des communications soumises dans le cadre de l'affaire *Identoba* qui apportent des leçons pour d'autres ONG ou institutions nationales de défense des droits de l'homme envisageant ainsi de participer au processus de surveillance du CM ? Je souligne ci-dessous l'importance de la formation d'alliances, de la persistance et de la stratégie par rapport au calendrier. J'évoque également les différentes façons dont les communications de l'article 9 sont venues compléter ou corriger, dans le cadre de l'affaire *Identoba*, le dossier officiel d'une manière que le CM n'aurait pas pu atteindre seul.

Former des alliances

Les sept communications axées, uniquement ou en partie, sur l'affaire *Identoba* ont été élaborées soit par le Défenseur Public soit, à titre individuel ou conjointement, par quatre ONG géorgiennes, à savoir : la [Georgian Young Lawyers' Association \(Association de jeunes avocats géorgiens\)](#) (GYLA), le [Human Rights Education and Monitoring Centre \(Centre d'éducation et de suivi des droits de l'homme\)](#) (EMC), Identoba (l'un des plaidants dans l'affaire) et le [Women's Initiatives Support Group \(Groupe d'initiatives de support des femmes\)](#) (WISG). En plus, deux ONG internationales, [Amnesty International](#) et [ILGA-Europe](#), se sont jointes aux communications des ONG (Amnesty International une fois et ILGA-Europe à quatre reprises). L'[European Implementation Network \(Réseau de mise en œuvre européen\)](#) (EIN), qui soutient le plaidoyer de la société civile pour la mise en œuvre des décisions de justice, souligne l'importance d'une telle formation d'alliances, aussi bien pour renforcer leurs revendications sur le plan national, que pour exercer un impact au niveau du CM. Selon le Réseau, lorsque les ONG s'associent, leur message se voit amplifié, les ressources et l'expertise sont partagées, et le réseau de collecte de preuves se voit élargi (voir [ici](#), pages 30-32).

Les communications respectives démontrent, certainement, la preuve d'une certaine coordination. C'est ainsi, par exemple, que toutes les communications se sont rassemblées autour de la demande de création d'une unité de police spécialisée, chargée de traiter les délits de haine racistes, homophobes et transphobes en Géorgie, une mesure proposée, dans un premier temps, par la [Commission européenne contre le racisme et l'intolérance](#) (une entité du Conseil de l'Europe) en 2016. Le CM a souscrit à cette mesure en [2019](#) et à nouveau dans son examen le plus récent de l'affaire en [septembre 2020](#). Jusqu'à présent, le gouvernement géorgien a rejeté l'idée (voir [ici](#), paragraphes 42-45), mais il reste à savoir si la pression combinée du CM et du plaidoyer au niveau national l'encouragera à reconsidérer la question au moment du prochain examen du CM en décembre 2021.

Calendrier et persistance

Le calendrier des communications est également crucial. Comme [affirmé par EIN](#), afin d'avoir un impact maximum, les communications de l'article 9 doivent être déposées au bon moment pour influencer la réunion trimestrielle du CM lors de laquelle il est prévu de considérer une affaire. En pratique, ceci revient à soumettre une communication plusieurs semaines à l'avance, pour informer la documentation (connue sous l'expression « notes sur l'ordre du jour ») sur

« Les données statistiques fournissent une mesure « tranchée » de la mise en œuvre. L'obligation des organes gouvernementaux de fournir des données fiables et désagrégées concernant les procédures pénales entamées sur des motifs liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ont constitué un axe principal du plaidoyer pour les ONG et le Défenseur Public. »

laquelle se fonderont les délégués gouvernementaux qui examineront les actions de l'État (ou leurs omissions) dans le cadre d'une affaire déterminée. Dans l'affaire *Identoba*, EIN a également [informé](#) les membres du CM.

Les communications effectuées par les ONG et le Défenseur Public dans le cadre de l'affaire *Identoba* ont atteint leur objectif : le CM a débattu sur la mise en œuvre de l'affaire pendant quatre réunions différentes et, à chaque fois, les notes sur l'ordre du jour montrent l'empreinte visible des preuves et des arguments soumis selon l'article 9 (en [2016](#), [2018](#), [2019](#) et [2020](#)), y compris la recommandation concernant l'unité spécialisée dans les délits de haine susvisée. Le gouvernement géorgien dispose d'un « droit de réponse » concernant les communications de l'article 9, mais il ne l'a pas exercé dans le cadre de cette affaire, ce qui vient suggérer qu'il n'a pas été en mesure de contester les preuves présentées par les ONG et le Défenseur public. En revanche, les communications de l'article 9 abordent *bel et bien*, directement, des points évoqués dans les communications du gouvernement, ce qui permet au CM de cibler les incohérences et les omissions dans le récit officiel.

La persistance absolue dans la présentation de ces communications de l'article 9 dans le cadre de cette affaire doit également être saluée. Les organisations qui présentent des communications n'ont pas raté une seule occasion d'informer et d'influencer les délibérations du CM, et elles ont traqué avec opiniâtreté les différents types de données qui démontrent l'absence de la pleine mise en œuvre par l'État du jugement rendu à ce jour.

Rétablir la vérité

Les communications de l'article 9 dans l'affaire *Identoba* ont mis en lumière des preuves manifestement absentes dans les communications du gouvernement géorgien. Citons, par exemple, les preuves permettant de déterminer si les autorités ont garanti le non-renouvellement de la violation concernant la façon dont les événements de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie ou d'autres événements LGBT ont été marqués depuis 2012 (une mesure évidente de mise en œuvre). Les communications de l'article 9 démontrent que la Journée s'est déroulée à deux reprises dans des conditions de sécurité relatives à Tbilissi (en 2015 et 2017), et quand même, ceci a été juste brièvement et derrière des cordons policiers qui ont rendu le rassemblement invisible pour le public, mettant ainsi en échec sa finalité. En 2013, les manifestants de la Journée ont fait l'objet de violences flagrantes, lorsque 20 000 contre-manifestants armés de barres de fer les ont attaqués avec la collusion apparente de la police, ce qui a donné lieu à une [nouvelle requête](#) devant

«Ceci suggère que des organismes de financement devraient soutenir le travail accompli par la société civile pour promouvoir la mise en œuvre, ainsi que les contentieux. Pour leur part, (ils) devraient faire davantage pour encourager et faciliter la participation de la société civile. »

la Cour. Toutes les autres années, la manifestation a été annulée en raison des menaces des groupes d'auto-défense et du fait que la police n'ait pas garanti une protection (voir [ici](#), paragraphes 32-39, [ici](#), paragraphes 17-19 et [ici](#), paragraphes 28-33. À noter qu'en 2020, les événements se sont tenus en ligne à cause de la COVID-19). Et ce n'est pas tout : le défilé « Tbilisi Pride » de juin 2019 et la séance de cinéma LGBT de novembre 2019 ont, eux aussi, été violemment perturbés par des groupes d'extrême droite (des événements qui ne sont évoqués dans aucune communication gouvernementale).

Dans certains cas de figure, les communications de l'article 9 ont généré et interprété des preuves venant corriger ou démentir le récit officiel, ce qui aurait été difficile, voire impossible, pour le CM à vérifier. Trois exemples de ces cas sont présentés ci-dessous :

Les données statistiques

Les données statistiques fournissent une mesure « tranchée » de la mise en œuvre. L'obligation des organes gouvernementaux de fournir des données fiables et désagrégées concernant les procédures pénales entamées sur des motifs liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ont constitué un axe principal du plaidoyer pour les ONG et le Défenseur Public (et des progrès ont été enregistrés à ce propos). Dans sa [dernière communication](#) (paragraphe 35), le gouvernement géorgien présente des chiffres désagrégés concernant les poursuites pénales entamées pour des délits de haine en 2019 : il y en a eu 187 au total (quatre fois plus qu'en 2016), dont 32 portaient sur des délits homophobes et/ou transphobes. Tout en saluant ce progrès apparent, une [communication conjointe](#) d'EMC, de WISG et d'ILGA-Europe (paragraphe 13) note que de nombreuses victimes de délits de haine homophobes ou transphobes ne les signalent pas aux autorités, craignant d'être contraintes de « sortir du placard », une revictimisation et des mauvais traitements de la part de la police. Une recherche initiale menée par trois ONG a découvert 257 cas non signalés entre 2016 et 2020. Bien que ces chiffres ne puissent pas être vérifiés, les ONG spéculent (ce que le gouvernement ne dément pas) que le véritable nombre de ces délits de haine est « bien plus élevé que celui indiqué par les statistiques officielles ».

Suivre la jurisprudence nationale

Ce ne sont pas uniquement les statistiques qui sont potentiellement trompeuses, mais aussi l'interprétation des décisions rendues par les tribunaux nationaux. Une autre fois, les éléments de preuve fournis par les ONG viennent corriger le récit officiel. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêt de la Cour de cassation présenté dans la [communication de 2018](#) (paragraphe 45) du gouvernement, illustrant

l'efficacité des enquêtes relatives aux délits de haine (et [cité avec approbation](#) par le CM), n'était pas ce qu'il semblait être. La communication pertinente de l'ONG explique que, dans l'affaire en question (où une femme transgenre avait été assassinée et brûlée par un assaillant avec des antécédents de transphobie), le ministère public a échoué d'identifier un motif de transphobie. Ceci a eu pour conséquence que la Cour de cassation n'a pas été en mesure d'appliquer la disposition de « circonstances aggravantes » contenue à l'article 53 du Code pénal géorgien, adopté en 2012, ce qui aurait permis l'imposition d'une peine plus lourde (voir [ici](#), paragraphe 20). Les ONG ont déploré sans cesse la sous-utilisation dudit article 53, qui n'a été appliqué dans n'importe quelle affaire que ce soit ayant trait à l'homophobie ou à la transphobie jusqu'à 2016. Cette affaire illustre la difficulté, pour les organes supranationaux, de suivre les changements dans la jurisprudence, en particulier lorsque, comme en Géorgie, les décisions de justice ne sont pas systématiquement publiées. Dans ces cas de figure, les éléments de preuve fournis par les ONG peuvent faire en sorte que des jugements nationaux isolés ne soient pas mal interprétés comme une tendance générale, aussi que les changements qui rendent la jurisprudence nationale conforme aux exigences de la Convention soient réellement incorporées, notamment dans l'absence d'un avis unificateur de la part d'une cour suprême.

Évaluer les mesures pour lutter contre les attitudes discriminatoires

L'affaire *Identoba* résume parfaitement la difficulté d'évaluer les garanties de non-répétition, ce qui exige le changement des attitudes et des conduites discriminatoires à travers des mesures comme la formation des agents chargés de l'application de la loi, des juges et des procureurs. Ici, des indicateurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs s'avèrent nécessaires. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement a présenté un chiffre impressionnant de 2 300 procureurs formés en 2017 à la discrimination et aux enquêtes sur les délits de haine (voir [ici](#), paragraphe 49). Ce développement a été salué par les ONG. Pourtant, les organisations impliquées dans la fourniture d'une telle formation ont soulevé des doutes quant à son efficacité, puisque son contenu était largement superficiel (voir [ici](#), paragraphes 32-35). Ces limitations suggèrent que les organes supranationaux comme le CM devraient insister pour que les gouvernements fournissent non seulement des statistiques concernant le nombre de personnes formées, mais aussi des données qualitatives sur les programmes d'études et les mesures de l'impact.

Des leçons pour l'avenir (et pour d'autres systèmes des droits de l'homme)

La mise en œuvre de l'arrêt *Identoba* est une histoire à moitié dite. Une année doit s'écouler encore avant que le CM ne se penche à nouveau sur l'affaire. Jusqu'à

présent, il s'agit d'un récit de progrès décevant de la part du gouvernement géorgien, dont les communications au CM se sont avérées partielles et parfois inexactes. À ce propos, l'affaire *Identoba* n'est pas un exemple isolé. Des recherches menées dans le cadre du projet sur la mise en œuvre de la législation sur les droits de l'homme ([Human Rights Law Implementation Project](#)) démontrent que les organes supranationaux doivent, souvent, détecter des distorsions ou des lacunes dans le récit officiel : les autorités pourraient présenter une violation comme étant un événement isolé, minimiser le besoin d'une réponse globale pour éviter sa répétition, exagérer la portée ou les effets d'une réforme ou occulter les effets indésirables négatifs. Dans ces conditions, les organes supranationaux tels que le CM doivent, au vu de leur capacité limitée en matière de recherche des faits, obtenir des informations auprès des sources diverses, (dont les ONG et les institutions nationales de défense des droits de l'homme) et, comme cela a été le cas pour le CM dans le cadre de l'affaire *Identoba*. Il faut aussi accorder auxdites informations une valeur visible et probante, puisque les ONG ont peu de chances d'investir des ressources dans le processus de suivi si leurs communications sont ignorées.

C'est dans ce sens que l'affaire *Identoba* révèle un succès, même au milieu des lents progrès enregistrés par les autorités géorgiennes. La communication persistante et méticuleuse des éléments de preuve par les ONG et le Défenseur Public, ainsi que la coordination de leurs recommandations, ont influencé d'une manière démontrable la négociation par le CM avec les autorités géorgiennes et ont contribué à la définition de standards, permettant ainsi d'apprécier ce qu'est qu'une mise en œuvre réussie. Ceci inclut la création d'une unité de police spécialisée dans les délits de haine, en tant que condition préalable pour la clôture de l'affaire. Aussi, les ONG ont utilisé avec succès Strasbourg en tant que canal pour exercer leur influence.

Les communications de l'article 9 sont effectuées uniquement dans une petite minorité d'affaires en Europe : 133 en 2019, sur plus de 5 000 affaires en cours devant le CM (voir [ici](#), p. 70). La [recherche HRLIP](#) suggère que les communications des ONG commencent à augmenter, partant d'un faible niveau, dans le cadre du système interaméricain des droits de l'homme, mais peu dans son homologue africain. Dans ces trois régions, les ONG (dont celles qui participent à des contentieux) évoquent les mêmes raisons pour leur implication limitée dans le suivi de la mise en œuvre : le manque de ressources et de connaissances quant à la *marche à suivre* pour participer à des processus au niveau supranational.

Ceci suggère que des organismes de financement devraient soutenir le travail accompli par la société civile pour promouvoir la mise en œuvre, ainsi que les

contentieux. Pour leur part, les organes de surveillance (le CM en Europe ainsi que les Cours et les Commissions des droits de l'homme en Amérique et en Afrique) devraient faire davantage pour encourager et faciliter la participation de la société civile. Il convient de saluer le fait que le CM a créé un [site Internet](#) fournissant des orientations à de tels effets. Il a toutes les raisons de ce faire. Comme l'affaire *Identoba* l'illustre, les ONG et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent être les « yeux et les oreilles » sur le terrain qui font défaut au CM, et préserver la possibilité que justice soit rendue aux victimes (et aux victimes potentielles) de graves violations des droits de l'homme.

Dre. Alice Donald est maître de conférences au Département de Droit et Politique de l'Université de Middlesex. Merci à Anne-Katrin Speck pour ses précieuses observations.

.

10 Comment les ONG peuvent-elles contribuer à l'exécution—et quels sont les freins qui les entravent ? Un échange avec des dirigeants d'ONG basées en Amérique, en Afrique et en Europe

Anne-Katrin Speck avec Viviana Krsticevic, Gaye Sowe et George Stafford

Comment les organisations non gouvernementales peuvent-elles promouvoir l'exécution des jugements et des décisions à propos des droits de l'homme ? Et pourquoi doivent-elles consacrer leurs maigres ressources à cette cause ? En juillet 2020, **Anne-Katrin Speck**, membre de l'équipe de recherche du HRLIP et désormais doctorante au Human Rights Centre de l'université de Gand, a abordé ces questions en ligne avec **Viviana Krsticevic**, directrice exécutive du [Centre pour la justice et le droit international](#) (CEJIL) ; **Gaye Sowe**, directeur exécutif de l'[Institute for Human Rights and Development in Africa](#) (IHRDA) ; et **George Stafford**, directeur de l'[European Implementation Network](#) (EIN). Ceci est une transcription modifiée de leur conversation.

AKS : Je suis ravie de retrouver les directeurs exécutifs de trois grandes ONG de défense des droits de l'homme en Amérique, en Afrique et en Europe. Les organisations que vous représentez toutes promeuvent activement une exécution effective des jugements et des décisions des tribunaux et des commissions des droits de l'homme dans vos régions respectives. Entrons directement dans le vif du sujet. Face aux difficultés majeures auxquelles est confrontée la cause des droits de l'homme – une pandémie, la montée du populisme et de l'autoritarisme, et les tentatives visant à saper l'État de droit, y compris dans des démocraties supposées être bien établies – l'exécution des décisions de justice individuelles a-t-elle encore de l'importance ?

George : Absolument, oui. En Europe, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne signifient pas seulement que la justice soit rendue pour une personne. Ils doivent être suivis d'une exécution dans l'ensemble de la société, en résolvant problèmes de fond en matière de droits de l'homme pour tout le monde. Lorsqu'un journaliste est tué, non seulement la famille de la victime est indemnisée et obtient une enquête digne de ce nom, mais l'État se doit d'adopter

des réformes pour garantir que d'autres journalistes ne sont pas ciblés. C'est ce niveau de réforme qui doit résulter d'une exécution correcte. Si l'exécution des arrêts de la CEDH était parfaite, nous aurions des solutions vraiment décisives et utiles pour tous les problèmes que vous avez cités.

AKS : Est-ce également vrai dans le contexte interaméricain ?

Viviana : Je dirais que c'est encore *plus* vrai pour l'Amérique. Le système européen est probablement moins ambitieux dans la résolution des problèmes structurels et systémiques, ce qui s'explique par la manière dont il a évolué historiquement. Par exemple, le système européen est plus restreint en ce qui concerne les réparations demandées. Je pense que le système interaméricain progresse dans une direction plus prometteuse de ce point de vue. La Cour interaméricaine a seulement rendu quelque 250 arrêts en 40 ans d'existence, mais chacun de ces jugements contient des ordonnances de réparation soigneusement étudiées pour inciter divers acteurs institutionnels nationaux à s'engager à répondre aux problèmes de fond. La Cour interaméricaine a changé le cours de l'histoire dans de nombreux pays. Peut-on en dire autant du système européen ?

George : La théorie qui fonde le système européen tel qu'il existe aujourd'hui, bien qu'elle n'ait pas forcément été conçue de cette manière à l'origine, est qu'il ne doit pas produire des résultats uniquement pour les individus, mais pour l'ensemble de la société. Mais vous avez raison, Viviana, de souligner que dans ses arrêts, la Cour européenne est réticente à imposer des mesures correctives structurelles, et elle le fait rarement. En revanche, pour ce qui est de la phase d'exécution au niveau du Comité des Ministres, les États sont dans l'obligation de présenter un plan pour remédier aux insuffisances sous-jacentes. Permettez-moi de citer un exemple d'une affaire remportée par un groupe de défense des droits LGBTI en Moldavie, qui affirmait que ses manifestations étaient interdites par les autorités gouvernementales de manière injustifiée et incohérente. Après une longue période d'exécution (et un parcours cahoteux), ces deux dernières années, des manifestations pour les droits LGBTI ont eu lieu dans la capitale moldave, grâce à des réformes structurelles et pas seulement à la justice individuelle.

AKS : Gaye, depuis une perspective africaine, pourquoi est-ce que les ONG devraient-elles se préoccuper de l'exécution des décisions de justice individuelles ?

Gaye : Il est vrai que les tribunaux et commissions régionaux peuvent impulser le changement, peut-être même tout particulièrement dans le système africain des droits de l'homme. L'Afrique est unique dans le sens où la Charte africaine permet à la Cour et à la Commission de puiser dans d'autres juridictions. Cela

« Comment les organisations non gouvernementales peuvent-elles promouvoir l'exécution des jugements et des décisions à propos des droits de l'homme ? Et pourquoi doivent-elles consacrer leurs maigres ressources à cette cause ? »

« En Europe, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne signifient pas seulement que la justice soit rendue pour une personne. Ils doivent être suivis d'une exécution dans l'ensemble de la société, en résolvant problèmes de fond en matière de droits de l'homme pour tout le monde. »

George Stafford

signifie que rien ne m'empêche, lorsque je plaide une affaire, de me référer à une décision de justice inédite émanant des systèmes interaméricain ou européen. À l'IHRDA, nous nous appuyons beaucoup sur la jurisprudence du système interaméricain, en particulier pour réclamer des réparations spécifiques. Nous l'avons fait par exemple pour une [affaire](#) dans laquelle nous avons poursuivi contre le Mali et qui a abouti à une [décision charnière](#) sur les droits des femmes et des enfants. Lorsque le système est aussi flexible, vous pouvez en faire bon usage pour inciter au changement. La situation est souvent meilleure au niveau régional, surtout lorsque on sait à quel point certaines magistrats nationales sont conservatrices dans notre région.

AKS : Vous semblez tous être d'accord sur le fait que l'exécution effective des jugements sur les droits de l'homme mérite de travailler sur, puisqu'elle peut conduire à des améliorations tangibles dans la vie des citoyens. En quoi les organisations représentant la société civile sont-elles mieux placées pour inciter à cette exécution ?

Gaye : Dans la plupart des instances, nous plaidons nous-mêmes les poursuites, donc nous connaissons parfaitement les problématiques et le contexte. Après avoir rassemblé les preuves, présenté le dossier, plaidé et gagné l'action en justice, nous sommes mieux placés que quiconque pour inciter à l'exécution. Il faut aussi qu'une pression soit exercée sur les gouvernements, au niveau local. C'est un aspect sur lequel les organisations de la société civile peuvent travailler sur.

Viviana : Et elles peuvent le faire à travers divers moyens, en combinant le plaidoyer, la mobilisation, la médiatisation, en créant des institutions et des alliances, et en faisant un travail de sensibilisation auprès des acteurs clés.

George : Je suis d'accord et je dirais que la société civile peut grandement contribuer à l'exécution de trois manières très concrètes. La première est de fixer le programme des réformes : à travers des propositions soumises au processus d'exécution, les acteurs de la société civile peuvent dire ce que doit être fait pour résoudre le problème...

AKS : Ce qui est particulièrement important dans le système européen, où la Cour énonce rarement des mesures correctrices, comme on a entendu dit précédemment.

George : Exactement. Bien souvent, les solutions mises en avant par les gouvernements sont très minimalistes. Les ONG sont déterminantes pour nourrir

« Lorsqu'un État soumet une proposition concernant l'exécution d'un jugement, les ONG cherchant à fournir des informations sont rarement au courant de ce que l'État a proposé. C'est pourquoi nous suggérons que la Commission et la Cour organisent des auditions d'exécution. »

Gaye Sowe

la réflexion à ce stade parce qu'elles peuvent dire : « cette réforme ne sera pas efficace sans tel élément supplémentaire, et en voilà la démonstration. »

La deuxième manière de promouvoir l'exécution depuis la société civile, c'est de faire pression pour que les réformes avancent. Viviana a déjà fait allusion à la multitude des arrêts qui sont rendus par la CEDH. Rien qu'en 2019, la Cour a conclu à des [violations dans 790 dossiers](#). L'obligation de réforme exercée sur les États ne se rencontre ni l'implication ni les infrastructures de nombreux États. Un morceau de papier à Strasbourg ne provoque pas le changement à lui seul. Il faut que des personnes s'impliquent à l'échelle locale, et les ONG sont bien placées pour cela parce qu'elles disposent des informations et des réseaux, et qu'elles s'investissent pour obtenir des résultats.

La troisième manière est d'empêcher la clôture prématurée des dossiers. Nous entendons souvent que les gouvernements assurent qu'ils ont remédié au problème et que le dossier doit être clos, avant de voir le problème resurgir. Bien évidemment, mettre un terme à la supervision de l'exécution avant qu'elle ait montré effectivement ses effets a des conséquences désastreuses sur l'ensemble du processus judiciaire et la stratégie qui l'accompagne. Il est donc important que la société civile contribue au processus de suivi de l'exécution pour éviter cela.

Viviana : Un autre aspect que je souhaite souligner est que, dans les trois systèmes, les organisations de la société civile jouent un rôle en litigant pour faire évoluer les institutions. Nous lançons des poursuites et plaidons non seulement pour obtenir des résultats en faveur de la victime, mais aussi pour changer le système supranational. Nous contribuons à *façonner* ces systèmes. Par exemple, les Européens ont fait pression pour que le Comité des Ministres soit plus transparent et de rendre compte. C'est important d'intégrer cela dans nos stratégies, car ça permet d'aborder le processus de mise en conformité et ses résultats de manière plus dynamique. Cela permet aussi d'expliquer l'évolution de nos systèmes respectifs.

AKS : *J'aimerais avoir votre avis sur ce qui entrave une plus grande implication de la société civile dans l'exécution des jugements sur les droits de l'homme.*

Gaye : Dans le système africain, je mentionnerai deux obstacles. Le premier est le manque de transparence. Lorsqu'un État soumet une proposition concernant l'exécution d'un jugement, les ONG cherchant à fournir des informations sont rarement au courant de ce que l'État a proposé. C'est pourquoi nous suggérons que la Commission et la Cour organisent des auditions d'exécution. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant le fait déjà. Les

« Dans les trois systèmes, les organisations de la société civile jouent un rôle en litigant pour faire évoluer les institutions. Nous lançons des poursuites et plaçons non seulement pour obtenir des résultats en faveur de la victime, mais aussi pour changer le système supranational. Nous contribuons à façonner ces systèmes. »

Viviana Krsticevic

échanges en face à face peuvent être utiles parce qu'on en dégage des preuves sur ce que l'Etat a fait- ou n'a pas fait.

La deuxième entrave au niveau africain est que nous ne disposons pas d'un réseau comme l'EIN, qui travaille exclusivement sur l'exécution. L'IHRDA et quelques autres ONG, comme REDRESS, font ce qu'ils peuvent pour s'assurer que les décisions de la Commission et de la Cour conduisent à de réels changements sur le terrain. L'exécution revient aussi, ici et là, dans les discussions du Litigators' Group, un collectif d'organisations de la société civile qui porte des affaires devant la Commission africaine. Des efforts sont donc déployés à l'échelle régionale, mais ils sont désordonnés.

George : Du côté européen, je dirai qu'il y a aussi deux obstacles majeurs. Le premier est le manque de connaissances sur la façon dont l'exécution fonctionne. Portant, je pense que ce problème de connaissance régresse, en partie parce qu'il y a une reconnaissance plus large que l'exécution est fondamentale de la part de toutes les personnes impliquées dans les litiges. Le deuxième obstacle est le financement. Nous avons mené une enquête auprès des organisations de notre réseau, et elles ont expliqué que la première raison pour laquelle elles ne travaillaient pas davantage sur l'exécution était l'absence de mécanismes de financement dédiés spécifiquement à ce domaine. À mon sens, il doit y avoir plus de soutien pour la promotion de l'exécution, car les groupes représentant la société civile désirent vraiment de travailler sur cet aspect.

Viviana : Pour moi, les questions de la connaissance et du financement sont interdépendantes. J'apprécie le fait que de plus en plus d'universitaires et d'ONG produisent [des publications](#) rappelant que l'exécution prend du temps et est un processus itératif. Ils expliquent la boucle de rétroaction et comment les changements aux niveaux national et international, peuvent fortement contribuer à davantage de changements structurels. Cette compréhension du processus doit être diffusée auprès des bailleurs de fonds, qui sont souvent impatients parce qu'ils ne comprennent pas réellement qu'il faut beaucoup de temps et d'investissements pour exécuter une décision de justice. Si vous recevez un financement, vous pouvez contribuer à l'évolution de la législation, mais pour que cela change les tendances de fond et ancre de nouvelles dynamiques solides au niveau national, un engagement soutenu et durable est nécessaire. C'est une dimension éclipsée dans le discours sur la mise en conformité et l'impact.

Le découragement est aussi un vrai problème, beaucoup d'affaires se prolongeant sur des années.

George : Je suis d'accord. Et étant donné que les personnes peuvent se décourager, il est important que les ONG travaillent aussi sur des affaires qu'elles n'ont pas portées elles-mêmes en justice, et qu'elles prennent le relais quand ceux qui l'ont fait perdent la motivation. Ceci est en train de se produire actuellement en République tchèque, où [des ONG travaillent](#) sur une [affaire](#) de discrimination ethnique à l'école, et qu'elles n'ont pas initiée originalement. Certains jugements concernent des problèmes endémiques et complexes qui ne peuvent tout simplement pas être résolus en cinq ou dix ans. C'est pourquoi l'idée selon laquelle les ONG doivent s'en tenir à leurs propres affaires est problématique.

AKS : *Si vous vous adressiez directement à une ONG voulant s'impliquer dans la promotion de l'exécution pour la première fois, quel conseil lui adresseriez-vous ?*

George : Je lui conseillerais de penser à l'exécution au niveau national et international. Ceux qui s'impliquent dans l'exécution sont souvent des avocats qui ont tendance à se concentrer sur le mécanisme de surveillance international et sur la manière d'influencer l'évaluation de l'organe de surveillance. Ceci est évidemment une part fondamentale du processus, mais le travail au niveau national est aussi déterminant. C'est cette partie-là que j'aimerais voir progresser. En définitive, l'exécution doit surgir au niveau national. Donc, forgez des alliances, ayez une bonne stratégie pour influencer ceux qui sont au pouvoir, et soignez vos relations avec les médias pour obtenir une bonne couverture de vos activités.

Viviana : Premièrement, faites de l'exécution votre priorité. Pensez à l'exécution quand vous élaborez votre stratégie, quand vous choisissez les causes que vous allez défendre et quand vous identifiez vos alliés. Deuxièmement, soyez conscients qu'à mesure que les choses évolueront, vous devrez peut-être adapter votre stratégie. Et aussi, soyez conscients des changements dans le contexte international et local. Cela peut se révéler décisif pour identifier les possibilités et les restrictions liées à une affaire, ainsi que pour trouver des leviers. Enfin, soyez patients, gardez espoir et restez attachés à une communauté. Cela vous aidera quand vous perdrez espoir. Cela vous permettra de persévérer sur le long terme.

Gaye : Je suis d'accord avec Viviana sur le fait que l'exécution doit être prise en compte dès le départ. Les ONG qui s'engagent dans des litiges stratégiques au niveau régional doivent comprendre que l'exécution contribue à instaurer la confiance dans le système des droits de l'homme. Lorsque vous parlez à une personne dont les droits ont été violés, la première question qu'elle vous pose est : « Si je passe des années dans des procédures judiciaires, qu'est-ce que j'en tirerai

au final ? » Si vous ne disposez pas d'éléments concrets pour la convaincre qu'après la décision de justice, il y aura une exécution, ce sera extrêmement difficile d'obtenir son adhésion. Donc, il est important d'avoir un plan dès le début. Cela signifie aussi que vous devez être réalistes sur ce que vous pouvez accomplir. Je pense que ceux d'entre nous qui sont engagés dans des litiges comprennent qu'il ne s'agit pas toujours d'obtenir les décisions les plus progressistes si cela n'a pas d'impact significatif sur le quotidien des gens. Bien sûr, nous voulons que les jugements soient exécutés d'une certaine manière, mais selon le contexte, certaines solutions ne sont pas réalistes ou faisables. Si vous êtes trop ambitieux, vous donnerez l'impression d'échouer avant même d'avoir commencé. Donc, planifiez tout d'avance et soyez réalistes.

11 Un nouveau tribunal pour les affaires des droits de l'homme : la Cour de justice de l'Union européenne

Kersty McCourt and Márta Pardavi

Introduction

La Cour européenne des droits de l'homme, située à Strasbourg, a constitué traditionnellement un lieu de premier choix pour que les organisations de la société civile exigent réparation en cas de violation des droits de l'homme. En revanche, l'Union européenne (UE) était plus axée sur le marché intérieur et la réglementation des quatre libertés de circulation de l'UE : des capitaux, des marchandises, des travailleurs et des services. Même après l'adoption de la Charte des droits fondamentaux (la Charte) en 2007, qui est devenue l'un des piliers du droit de l'UE, peu d'affaires concernant des violations des droits ont été portées devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le pouvoir judiciaire de l'UE (basée au Luxembourg). Néanmoins, bien qu'actuellement sous-utilisé, le droit de l'UE renferme le potentiel de constituer un outil puissant pour protéger et défendre les droits. Il englobe une législation détaillée dans des domaines tels que l'absence de discrimination, les données à caractère personnel et la migration. En outre, la Charte aborde un large éventail de droits, surpassant parfois les droits protégés dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme.

Signalant de nouvelles pistes possibles pour la protection des droits, l'année 2020 a été marquée par toute une série d'affaires importantes portées devant la CJUE visant expressément à protéger des droits fondamentaux. Ces affaires ont créé des précédents (pour la première fois, la Cour a fourni des orientations détaillées sur le droit à la liberté d'association, la liberté académique et l'indépendance du pouvoir judiciaire) et a ouvert la porte à une approche plus proactive au contentieux en matière de droits. Néanmoins, pour que les droits soient restaurés sur le terrain, les arrêts de la CJUE doivent être exécutés. La CJUE dispose d'un avantage important par rapport aux autres juridictions régionales à ce propos : elle peut imposer de lourdes amendes atteignant des centaines de milliers d'euros par jour. Mais cela prend du temps pour atteindre ce stade, et il est possible que la CJUE se voit assiégée par certaines des mêmes difficultés comme les autres juridictions internationales et régionales en matière d'exécution.

Cet article vise à décortiquer un nouveau domaine de protection des droits. Il se penche sur les systèmes formels en place pour assurer l'exécution des arrêts de la

CJUE et pose toute une série de questions pour contribuer à promouvoir une mise en œuvre effective. En concentrant l'attention sur ces nouvelles affaires fondées sur les droits alors qu'elles sont encore en nombre limité, nous visons à ouvrir un débat, à tirer des leçons à partir des expériences d'autres juridictions et à encourager les bonnes pratiques. Notre contribution portera principalement sur l'affaire *Commission européenne contre Hongrie* (C-78/18), sur la transparence des associations, ainsi que sur l'affaire *Commission européenne contre Hongrie* (C-66/18) sur l'enseignement supérieur.

La détérioration des droits en Hongrie

En 2010, suite à une victoire électorale débouchant sur une majorité qualifiée constitutionnelle au Parlement Hongrois, le gouvernement de Viktor Orbán a commencé à ébranler systématiquement les freins et contrepoids, en affaiblissant, ou en occupant, les institutions exerçant un contrôle sur le pouvoir exécutif. Cette érosion constante de la démocratie constitutionnelle hongroise a commencé par les organes chargés de contrebalancer le pouvoir exécutif et s'est poursuivie en affaiblissant, en achetant ou en fermant des organes de presse indépendants, ainsi qu'en façonnant le système électoral pour convenir à la coalition du parti au pouvoir. Elle a ensuite atteint la société civile, les universités et les institutions culturelles et bien que, de certaines façons, le système judiciaire hongrois ait résisté à ce démantèlement, les changements récents auront un impact de taille sur l'indépendance des juridictions nationales. En l'espace de dix ans, un « État antilibéral » a été [créé](#) au centre de l'Europe, ce qui a amené le [V-Dem Institute](#) à conclure que la « Hongrie n'est plus une démocratie, laissant ainsi l'UE avec son premier État membre non démocratique ».

Les organisations indépendantes de la société civile qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme, de rendre compte et de la protection des réfugiés deviennent la cible de campagnes de dénigrement intensives et d'attaques vigoureuses de la part du gouvernement et des organes de presse alliés à ce dernier. Après des années à présenter les ONG en tant qu'acteurs politiques non légitimes servant des intérêts étrangers, en juin 2017, le Parlement hongrois a adopté une [loi sur la transparence des organisations au financement étranger](#) (ci-après, la « loi sur les ONG »).

La loi sur les ONG reflète la loi russe sur les agents étrangers (une loi de 2012 exige que les organisations à but non lucratif qui reçoivent du soutien étranger de s'auto-déclarer comme étant des « agents étrangers »). Dans son préambule, la loi indique que le financement étranger peut « compromettre les intérêts politiques et

« Cet article vise à décortiquer un nouveau domaine de protection des droits. Il se penche sur les systèmes formels en place pour assurer l'exécution des arrêts de la CJUE et pose toute une série de questions pour contribuer à promouvoir une mise en œuvre effective. »

économiques du pays, ainsi que le fonctionnement des institutions légales sans influence indue ». La loi exige que toute fondation ou association qui reçoit des financements étrangers (y compris des financements de personnes physiques, d'organismes caritatifs et de la Commission européenne) de plus de 25 000 euros par an de [s'enregistrer](#) en tant « qu'organisation au financement étranger ». Le non-respect d'une telle obligation est sanctionné, la première fois, par une amende, pouvant aller jusqu'à la dissolution de l'ONG par le biais d'une procédure de dissolution simplifiée.

Cette nouvelle législation ne servait pas le but autrement légitime de sauvegarder la transparence, car les lois existantes comportaient d'ores et déjà des dispositions appropriées à de tels effets. Au lieu de cela, elle dresse une liste noire des ONG, en utilisant des étiquettes et des connotations négatives. De même, cette loi viole le droit à la vie privée des bailleurs de fonds et a un fort effet dissuasif sur les ONG et leur liberté d'association et d'expression. Pour protester contre cela, dix ONG hongroises importantes ont annoncé publiquement leur refus de s'enregistrer ou de s'étiqueter comme étant des « organisations au financement étranger ». Ceci était à la fois pour des raisons de principe, mais aussi afin de saisir l'occasion pour contester la loi devant une juridiction hongroise. Non moins de 23 ONG supplémentaires se sont adressées à la Cour constitutionnelle hongroise, alors qu'un groupe de 14 ONG s'est tourné vers la Cour européenne des droits de l'homme pour contester ladite loi. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la requête n'était pas recevable et a considéré que la voie de contestation nationale (un recours constitutionnel) n'avait pas encore été épuisée. La [Cour constitutionnelle](#) a décidé d'attendre le prononcé de l'arrêt de la CJUE après que l'UE a pris des mesures à l'encontre de la Hongrie mais, à ce jour, sa procédure demeure suspendue

La réaction de l'UE

L'UE avait tout un éventail d'outils à sa disposition pour s'attaquer à la situation en détérioration en Hongrie et dans d'autres États membres. Une possibilité consistait à adopter une approche plus politique, débouchant, en fin de compte, sur ce que l'on connaît sous le nom de la procédure de l'article 7 et la suspension des droits de vote d'un État membre. La Commission a choisi de ne pas adopter une telle approche, mais une autre voie, qui se poursuit à l'heure actuelle, à savoir, et est le contentieux, ciblant des lois particulières. Le contentieux commence par ce que l'on connaît sous le nom de « procédure d'infraction », initiée par l'UE à l'encontre d'un État membre. Il y a ensuite une période de dialogue entre les parties. Dans l'absence d'une résolution satisfaisante lors de la phase précontentieuse, la Commission peut porter l'affaire devant la CJUE. En sa

« En l'espace de dix ans, un « État antilibéral » a été [créé](#) au centre de l'Europe, ce qui a amené le [V-Dem Institute](#) à conclure que la Hongrie n'est plus une démocratie, laissant ainsi l'UE avec son premier État membre non démocratique ».”

qualité de « gardienne des traités », la Commission conduit. Hélas, il n'existe pas d'accès direct à la CJUE pour les victimes ou le reste des parties affectées.

La Commission a envoyé une [lettre de mise en demeure](#) (la première étape de la procédure d'infraction) au gouvernement hongrois le 13 juillet 2017, avec un délai de deux mois pour y répondre. Dans le communiqué de presse, la Commission a conclu que la loi hongroise n'était pas conforme au droit de l'UE car elle portait atteinte au droit à la liberté d'association, introduisait des restrictions injustifiées à la libre circulation des capitaux et suscitait des inquiétudes quant à la protection des données à caractère personnel. Le gouvernement n'a pas répondu aux inquiétudes exprimées par la Commission, ce qui a débouché sur l'émission d'un « avis motivé » de l'UE en octobre et, ensuite, sur un [renvoi de l'affaire devant la CJUE](#) le 7 décembre 2017. Il a fallu attendre le 18 juin 2020 pour que la Cour rende son arrêt.

La [Cour a jugé](#) que la loi hongroise était illégale, affirmant, pour la première fois, que le droit à la liberté d'association est protégé par le droit de l'UE et « constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste ». L'arrêt énonce les éléments substantiels de la liberté d'association, dont le droit d'accéder au financement, et en faisant ceci, fournit une orientation judiciaire qui sont essentielles pour le développement futur du droit de l'UE et pour défendre la société civile.

Empruntant une voie et un calendrier similaire, une autre affaire à l'encontre de la Hongrie portait sur la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, notamment l'université d'Europe centrale (UEC). L'UEC est une université privée, accréditée aussi bien dans les États-Unis d'Amérique qu'en Hongrie. Elle est devenue l'école d'études supérieures la plus prestigieuse du pays, avec un corps étudiant et professoral varié du monde entier. L'école a été fondée par le financier originaire de Budapest George Soros, vilipendé par Orbán comme étant un infâme intrus dans les affaires de la Hongrie. Soros souhaitait que l'université « devienne un prototype d'une société ouverte », une société qui pourrait contrer le type de démocratie antilibérale que Orbán recherche. En avril 2017, néanmoins, le Parlement hongrois a adopté une loi fixant des conditions qui menaçaient de rendre la présence continue de l'UEC dans le pays illégale. En dépit de manifestations massives à Budapest et d'une campagne internationale pour sauver l'UEC, le gouvernement hongrois n'a pas souhaité résoudre les conditions du fonctionnement continue de l'université en Hongrie.

Dans un [arrêt](#) du 6 octobre 2020, la CJUE a estimé, une fois de plus, que la Hongrie avait violé le droit de l'UE, y compris les dispositions de la Charte

afférentes à la liberté académique et à la liberté d'entreprise. Cet arrêt constituera également une source d'inspiration importante pour des contentieux futurs, affirmant l'interconnexion entre les libertés du marché de l'UE et les droits fondamentaux, ainsi qu'en fournissant une orientation sur des domaines du droit qui étaient, jusqu'à présent, sous-explorés par la CJUE.

Malgré des efforts de plaidoyer déployés par la société civile, la CJUE n'a pas adopté une procédure accélérée ou a imposé des mesures provisoires au gouvernement hongrois. Au cours des trois ans et demi qui ont séparé l'adoption des lois ciblant les ONG et l'UEC et les arrêts rendus par la Cour, la société civile a continué de faire l'objet d'attaques et de nombreuses organisations n'ont plus été en mesure de poursuivre leurs opérations en Hongrie. C'est ainsi, par exemple, que l'[Open Society Foundations](#) a transféré ses bureaux de Budapest à Berlin, et que l'[UEC a déménagé](#) son campus à Vienne. Le rythme lent des procédures devant la Cour a eu pour conséquence qu'au moment du prononcé des arrêts, les droits en question avaient déjà été violés d'une manière irréversible. Une telle situation est profondément regrettable : l'écosystème intriqué de la société civile et du milieu universitaire indépendants que le gouvernement hongrois cherchait à détruire était précieux et aurait dû être protégé, comme l'environnement naturel. En fait, en 2017, lorsque le gouvernement polonais a tenté d'abattre la forêt protégée par l'UNESCO de Białowieża, [la CJUE a ordonné des mesures provisoires exigeant à la Pologne de cesser ses activités](#), accompagnées du paiement d'une astreinte d'au moins 100 000 EUR par jour. Une approche similaire aurait dû être adoptée ici.

L'exécution des arrêts de la CJUE

Un arrêt de la CJUE est immédiatement contraignant pour les États membres et doit être exécuté. Si, en dépit de l'arrêt de la Cour, un État membre n'effectue pas les modifications nécessaires et continue de violer le droit de l'UE, la Commission peut porter ledit État à nouveau devant la Cour. La Commission peut émettre, dans un premier temps, un « avis motivé » sur les points particuliers sur lesquels l'État ne s'est pas conformé à la décision, pour demander ensuite à la Cour d'imposer des amendes. La Cour décidera alors d'imposer des sanctions financières, qui peuvent prendre la forme soit d'un montant forfaitaire et/ou d'une astreinte quotidienne d'après la gravité des violations, de la période pendant laquelle le droit de l'UE n'a pas été appliqué et de la capacité de règlement du pays. Comme dans l'affaire polonaise, les amendes peuvent atteindre environ 100 000 EUR par jour.

« Les mois à venir s'avèreront décisifs pour savoir si le gouvernement hongrois adoptera les mesures nécessaires pour se conformer à ces arrêts et, si tel n'est pas le cas, ce que la Commission et la CJUE feront ensuite. »

Les ONG, en Hongrie et ailleurs en Europe, ont salué les arrêts de la CJUE et [appelé](#) le gouvernement hongrois à abroger la loi sur les ONG. En réponse, le Premier ministre Orbán a [évoqué](#) l'influence de Soros et le contrôle exercé par les « réseaux internationaux » sur les juridictions internationales, lorsqu'il a commenté sur les arrêts. Le ministre de la Justice a souligné également, quant à lui, que le gouvernement insisterait sur la transparence du financement des ONG et qu'il trouverait les moyens nécessaires pour atteindre son objectif.

D'une manière surprenante, malgré la décision des organisations importantes de ne pas s'enregistrer comme étant « à financement étranger », le Parquet hongrois n'a ouvert, à ce jour, aucune enquête à ce propos. Néanmoins, toute une série d'ONG ont affirmé s'être vu refuser l'accès à des opportunités de financement de l'UE au motif qu'elles n'avaient pas respecté la loi sur les ONG. En septembre 2020, par exemple, la fondation Tempus Public, créée par le gouvernement hongrois pour distribuer des financements internationaux, dont les financements Erasmus+, a refusé plusieurs demandes de subventions émanant des ONG car celles-ci n'avaient pas respecté l'exigence de s'auto-identifier comme étant des organisations à financement étranger. Entretemps, la Commission européenne a envoyé deux lettres au gouvernement hongrois, la dernière le 29 octobre 2020, l'exhortant à l'informer des mesures adoptées. Après plus de six mois, en février 2021, la Commission européenne a envoyé une lettre de mise en demeure au gouvernement hongrois. Ceci ouvre un dialogue formel qui pourrait conduire au renvoi de l'affaire devant la CJUE

Questions pour une exécution effective

Les amendes que la CJUE est en mesure d'infliger donnent à la Cour plus d'efficacité que les autres juridictions régionales qui bénéficient d'un pouvoir de sanction, d'une bonne volonté et d'une pression diplomatique plus limités pour assurer l'exécution des arrêts. Mais il ne s'agit pas là d'une garantie de réussite. Malgré la menace de sanctions financières, le gouvernement hongrois demeure récalcitrant et refuse toujours de se conformer aux arrêts rendus par la Cour. Les longs délais constituent une difficulté supplémentaire. Comme ceci a été évoqué, en l'absence d'une procédure accélérée ou de mesures provisoires, plus de trois ans se sont avérés nécessaires pour qu'un arrêt soit rendu, et six mois après le prononcé de ce dernier, l'affaire n'avait toujours pas été renvoyée devant la CJUE pour l'imposition de sanctions financières. Entretemps, la [Commission a demandé](#) au gouvernement hongrois de « communiquer le projet des modifications à la loi existante et de fournir un calendrier clair quant au moment où il adoptera les modifications juridiques nécessaires ».

Tout ceci soulève quatre questions essentielles, pour ces deux affaires, mais aussi pour des autres futures affaires sur les droits. La première concerne ce qui constitue l'exécution d'un arrêt. Dans le contexte hongrois, la réponse devrait être relativement simple, puisqu'une loi a été considérée comme violant le droit de l'UE. Tant que ladite loi demeurera en vigueur, la violation persistera. Néanmoins, des questions pourraient se poser si la loi n'était abrogée qu'en partie ou adaptée d'une certaine manière. De telles modifications suffiraient-elles à garantir la conformité ? N'existe-t-il pas un risque qu'elles semblent s'y conformer mais que, en pratique, les violations persistent ? Dans d'autres cas, une solution législative pourrait être insuffisante, and une évaluation plus approfondie du fonctionnement de l'exécution en pratique et sur le terrain sera nécessaire.

Ceci nous amène aux deuxième et troisième questions concernant la façon dont les arrêts prescriptifs devraient être conçus, ainsi que la documentation. L'expérience et les recherches pour d'autres juridictions montrent que plus les instructions données dans une décision de justice sont précises, plus de chances il y aura que son exécution soit effective (voir, par exemple, [Murray et Sandoval](#)). Les juges de la CJUE n'ont pas précisé que la loi sur les ONG devrait être abrogée, bien que cela constitue la conclusion évidente et seule solution pour remédier aux violations.

Les questions à propos l'exécution en pratique soulèvent ainsi le problème de la documentation et du suivi. Qui apprécie si l'exécution est effective et comment mesurer qu'il en est ainsi ? La Commission est bien placée pour comparer les modifications législatives, mais elle dispose d'une capacité très limitée pour assurer un suivi sur le terrain. Si, par exemple, la Commission a besoin d'informations quant à la façon dont les écoles mettent en pratique la législation ou dont l'indépendance de la sélection judiciaire est assurée, elle s'appuie souvent sur les organisations de la société civile pour obtenir de tels renseignements, collecter des données et les présenter à la Commission. Dans certains cas (par exemple, concernant la qualité de l'air), la Commission joue un rôle de suivi plus actif, mais à présent, pour les affaires relatives aux droits de l'homme, il n'existe pas de système en place pour sous-traiter ce type de suivi ou fournir des orientations quant au type d'informations requises. Existe-t-il des cas où un certain niveau d'informations statistiques s'avère nécessaire ? Dans l'affirmative, quelle doit être l'ampleur de l'échantillon ? D'une manière similaire, sous quelle forme les déclarations des témoins devraient-elles être présentées et de quelle façon la Commission devrait-elle traiter les informations sensibles ?

La question finale a rapport avec le rôle des différents acteurs. Dans le secteur des droits de l'homme, la Commission s'appuie généralement sur la société civile

pour obtenir des informations concernant les violations des droits de l'homme sur le terrain. Outre la procédure de plainte standard (ouverte à tout citoyen qui souhaite signaler une prétendue violation du droit de l'UE), il n'existe pas d'autre rôle officiel pour la société civile dans les procédures d'infraction, et tous les documents sont confidentiels. Aussi, il s'avère difficile pour ceux qui sont à l'extérieur de la Commission d'accéder aux informations, de comprendre l'état d'avancement des procédures et de savoir comment fournir les informations les plus pertinentes et ciblées. S'appuyant sur l'expérience d'autres juridictions régionales, la Commission pourrait tenir des réunions d'information officielles avec les organisations de la société civile et l'institution de protection des droits de l'homme pertinente pour comprendre la portée de l'exécution et les défis qui y est associés. Ces réunions d'information devraient permettre à la Commission de demander des renseignements supplémentaires et ciblés pour contribuer à informer et compléter les informations fournies par les gouvernements.

Les mois à venir s'avéreront décisifs pour savoir si le gouvernement hongrois adoptera les mesures nécessaires pour se conformer à ces arrêts et, si tel n'est pas le cas, ce que la Commission et la CJUE feront ensuite. D'une manière plus générale, ils fourniront également des leçons essentielles pour les réclamations de droits à venir devant la Cour, ainsi que sur le façonnement des actes de tous les acteurs impliqués (et affectés) pour garantir une exécution effective et opportune.

Márta Pardavi est Coprésidente du Comité Helsinki Hongrois, une organisation principale de défense des droits de l'homme basée à Budapest. Elle est actuellement Policy Leader Fellow à l'École de Gouvernance Transnationale de l'European University Institute en Florence.

Kersty McCourt est Avocate et Professionnelle des droits de l'homme spécialisée dans l'état de droit, l'accès à la justice et l'espace civique, et Maître de Conférence Invitée au Global Campus for Human Rights et à l'Université de Roehampton.

12 Plus que la somme de nos parties : réflexions sur l'exécution collective des décisions en matière de droits économiques, sociaux et culturels

Susie Talbot

Le processus d'exécution des décisions en matière de droits économiques, sociaux et culturels (DESC) est multidimensionnel. Outre la recherche d'une réparation pour les requérants individuels, les stratégies contentieuses et d'exécution visent souvent à faire en sorte que les mêmes types de violations ne se reproduisent plus à l'avenir pour des communautés se trouvant dans la même situation, en raison des systèmes, structures, pratiques ou dynamiques de pouvoir sous-jacents. Il peut s'agir aussi d'une opportunité de grande taille (grâce à l'attention captée des États et des autres acteurs, dans ces cas) pour revisiter, faire évoluer et voire même repenser nos systèmes économiques, sociaux et politiques d'une manière plus large.

Dans ce contexte, travailler collectivement dans le domaine des droits de l'homme peut nous permettre d'atteindre bien plus que si chacun atteignait seul. Cet article présente quelques sujets clés qui émergent des expériences collaboratives avec des ONG, des mouvements sociaux, des avocats, des universitaires et des partisans en rapport avec l'exécution des décisions en matière de DESC ; tirant ainsi des idées spécifiques de l'affaire *MBD c/ Espagne*, tranchée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) en 2017. Ceci inclut des perspectives partagées et une planification précoce, le recours à des procédures de suivi officielles, aller à l'encontre des allégations de restrictions de ressources, ainsi que l'importance de contextualiser les affaires dans le cadre de réalités socio-économiques et écologiques plus larges. Chacun de ces sujets devrait être considéré comme une invitation à une analyse plus détaillée, en l'adaptant aux circonstances particulières des affaires spécifiques et sous la direction des communautés les plus affectées par les problèmes pertinents en matière de droits de l'homme.

Une vision partagée et une planification précoce en vue de l'exécution

Il pourrait sembler, dans un premier temps, quelque peu contre-intuitif de commencer à réfléchir sérieusement au stade de l'exécution avant qu'une juridiction ou un organe quasi-judiciaire n'ait rendu sa décision définitive.

Néanmoins, une exécution effective est souvent soutenue par une vision claire, dès le départ du contentieux, de ce que les parties impliquées espèrent exactement atteindre, au-delà de l'obtention d'une affirmation officielle confirmant qu'une violation des droits de l'homme a eu lieu.

S'accorder sur cette vision collective peut s'avérer difficile. Il pourrait être possible d'associer les violations des droits de l'homme à des actions étatiques discrètes et identifiables, comme une loi discriminatoire ou une expulsion forcée, cas dans lequel il serait relativement simple pour les requérants de trouver une réparation appropriée pour corriger la violation dénoncée. Le processus est plus complexe, néanmoins, lorsque les violations découlent du fait que l'État omet d'entreprendre des mesures positives pour adopter des programmes, promulguer une législation et allouer des ressources nécessaires pour réaliser progressivement les droits et garantir, par exemple, une alimentation et un logement appropriés, ou l'accès aux soins de santé ou à l'éducation. Pour esquisser une proposition de feuille de route sur les mesures positives qu'un État devrait adopter, la notion de « caractère raisonnable » est un outil utile. Utilisée par le CDESC, entre autres, en tant que norme d'évaluation pour les litiges, elle peut aussi aider les requérants à définir des suggestions persuasives concernant les potentielles marches à suivre pour les États lors de l'étape d'exécution. L'excellent [article](#) de Bruce Porter à propos des raisons pour inclure le caractère raisonnable dans le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDESC) est instructif ici, ainsi que la [déclaration de 2007 du CDESC sur l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles](#), qui inclut une liste non exhaustive de facteurs que le Comité prend en considération pour faire cette évaluation.

Une vision partagée peut alors se traduire par des demandes de réparation spécifiques, rendant ainsi plus facile pour l'État défendeur, le décideur et le public en général de comprendre les modifications exactes que les requérants demandent. La base de données de [jurisprudence](#) du CDESC venant du monde entier fournit des exemples utiles de toute une série de réparations potentielles, au-delà de chercher simplement à obtenir une déclaration de violation ou une indemnisation financière, comme les mesures urgentes provisoires, les enquêtes, les excuses, la restitution, la remise en état écologique et la modification de la législation, de la politique ou de la pratique, ainsi que des ordres de conservation pour une supervision judiciaire. Une clarté précoce concernant la marche à suivre apporte aussi aux requérants, que à leurs alliés, du temps pour adopter des mesures préparatoires, par exemple, pour élaborer une stratégie de suivi

« Une exécution effective est souvent soutenue par une vision claire, dès le départ du contentieux, de ce que les parties impliquées espèrent exactement atteindre, au-delà de l'obtention d'une affirmation officielle confirmant qu'une violation des droits de l'homme a eu lieu. »

appropriée ou pour identifier et lier des rapports avec les fonctionnaires et les ministères gouvernementaux susceptibles d'être impliqués dans l'exécution.

Le processus de développement de cette vision à plus long terme et de la stratégie de réparation complémentaire constitue, en tant que tel, une occasion de mobiliser le public et d'encourager des efforts d'exécution participatifs. Au cours de ces dernières années, les plaidants stratégiques dans le domaine des droits de l'homme et du changement climatique ont créé des sites Internet accessibles pour présenter des affaires et renforcer le soutien (voir des exemples [ici](#)). Ils ont également demandé, de manière participative, des suggestions de réparations. C'est ainsi, par exemple, que pour porter le gouvernement devant les tribunaux pour faire établir une obligation légale visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les requérants, dans une affaire *Fondation Urgenda c/ État des Pays-Bas*, avaient rassemblé les commentaires de 800 organisations néerlandaises pour la compilation d'un « [plan de solutions pour le climat](#) » exhaustif, proposant toute une série de mesures soutenues par le public pour aider le gouvernement à se conformer à la décision judiciaire.

Le recours à des procédures de suivi officielles et leur renforcement

Les procédures de suivi officielles associées aux organes des traités des Nations Unies et aux mécanismes régionaux de droits de l'homme fournissent une excellente occasion pour partager des informations pertinentes, notamment lorsque cela vient s'ajouter à ce que l'État indique, ou en diffère. Ces processus encouragent aussi l'action collective, attirent des alliés pour apprendre de l'affaire, favorisent la solidarité et contribuent au processus d'exécution par le biais de la disposition d'une expertise particulière ou de matériels comparatifs.

C'est ainsi, par exemple, qu'en 2017 le CDESC a adopté ses [méthodes de travail concernant le suivi par le Comité des constatations sous le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#). Ce document précise le calendrier pour l'échange d'informations, l'approche du Comité à propos de la publication d'éléments et les règles sur la participation de la société civile. En 2018, une coalition d'ONG et d'universitaires de différents pays ont travaillé ensemble pour soutenir l'exécution effective de la décision *MBD c/ Espagne*. Cette affaire concernait l'expulsion ordonnée par les tribunaux d'une famille de leur habitation en location, en Espagne, laissant ainsi les membres de la famille sans logement alternatif malgré l'absence de leurs revenus, leur vulnérabilité et leurs demandes d'aide répétées. (Pour en savoir plus sur cette affaire, y compris une présentation de l'activité d'exécution collective, des documents pertinents et des réflexions sur le recours à la procédure de suivi,

« Les procédures de suivi officielles associées aux organes des traités des Nations Unies et aux mécanismes régionaux de droits de l'homme fournissent une excellente occasion pour partager des informations pertinentes, notamment lorsque cela vient s'ajouter à ce que l'État indique, ou en diffère. »

cliquez [ici](#), en tant qu'une illustration des modalités de fonctionnement du processus en pratique). Dans sa [proposition collective sur l'exécution](#), la coalition présentait des exemples internationaux et comparatifs de lois, politiques et pratiques de plusieurs pays, afin de suggérer des moyens, à l'attention de l'Espagne, d'exécuter la décision du CDESC, y compris, à titre d'exemple, des méthodes pour collaborer de manière réelle avec les locataires en risque d'expulsion, des pratiques de la sécurité de l'occupation suite à l'expiration des baux et de l'orientation sur la collecte de données désagrégées, ainsi que des informations factuelles pertinentes, dont une présentation du stock actuel et de la dépense publique en logement social en Espagne et comment en comparer par rapport à d'autres États européens.

L'action dans des cas particuliers peut aussi bénéficier du dialogue complémentaire, à long terme, entre la société civile et les décideurs politiques vis-à-vis les procédures officielles de suivi en général. Celles-ci varient à travers les différents mécanismes de réclamation des droits de l'homme en termes de leur disponibilité et efficacité. Ce dialogue peut approfondir une compréhension des difficultés à cours et les types d'approches à propos de réparation et de prise de décision, soutenant ainsi une exécution effective en pratique. À titre d'exemple, ce [document de travail collectif de la société civile avec des propositions clés](#) plaide en faveur, entre autres, des décisions précises et pratiques, de l'orientation pour les États à propos des plans d'exécution, d'une approche participative du suivi, de plus de clarté concernant les évaluations de conformité et d'une dotation en ressources appropriée, ainsi que plus de visibilité pour les mécanismes de suivi. Ce document a été élaboré sur la base d'une pratique trans-juridictionnelle et d'une analyse partagée, dont des discussions avec plusieurs organes de traités des Nations Unies.

Parer aux allégations de restrictions de ressources annoncées par des États

Il n'est pas inhabituel que les États invoquent le manque de ressources nécessaires pour se conformer aux décisions rendues. Les requérants doivent être en mesure de déterminer s'il en est ainsi ou si le gouvernement est, tout simplement, peu désireux ou incapable de diriger des ressources suffisantes en alignement avec leurs obligations en matière de droits de l'homme, notamment si l'on tient compte du fait que les [recherches](#) indiquent que l'applicabilité de la décision pour le gouvernement en termes de ressources constitue l'un des facteurs clés dont un tribunal tiendra compte lors de l'émission d'une décision à implications budgétaires.

Les requérants et les avocats peuvent se tourner vers les orientations extensives disponibles sur les concepts clés, comme la « réalisation progressive » et « le maximum des ressources disponibles », comme interprétés et expliqués par le biais de la jurisprudence, les observations finales et les commentaires générales de l'organe de traité des Nations Unies, les rapports sur les procédures spéciales des Nations Unies ainsi que les supports universitaires, parmi d'autres ressources. Il existe également de nombreuses ONG de défense des droits de l'homme spécialisées dans les enquêtes visant à déterminer les modalités selon lesquelles les gouvernements génèrent et allouent les ressources au fil du temps et comment ils déterminent leurs politiques macroéconomiques, ainsi que la façon dont cela se déroule (par exemple, qui participe à la prise de décision et comment les informations sont échangées). Voir, par exemple, les organisations membres des groupes de travail [Politique économique](#) et [Surveillance](#) du Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels (Réseau-DESC). Intégrer ces connaissances existantes ou chercher le soutien de ces organisations en rapport avec des affaires particulières (par exemple, associées à des analyses budgétaires en matière de droits de l'homme, à la budgétisation participative, à la justice fiscale, à l'analyse des politiques macroéconomiques et à d'autres pratiques) peut contribuer à renforcer les arguments pour contrer des difficultés de ressources anticipées ou réelles.

Par exemple, lors de l'exécution de la décision rendue dans l'affaire *MBD c/ Espagne*, certains groupes impliqués dans la proposition collective ont fourni des recommandations sur la réalisation progressive des droits pertinents dans le cadre du maximum des ressources disponibles, y compris des informations concernant la modification du budget espagnol en matière de logement au fil du temps par rapport à d'autres dépenses publiques ; des alternatives politiques potentielles pour accroître l'espace fiscal espagnol pour le logement et d'autres programmes sociaux d'une manière équitable, et aussi des suggestions de pistes potentielles pour modifier les modalités selon lesquelles le gouvernement génère et alloue des ressources à travers son système fiscal. Fournir ces éléments a permis au CDESC de poser des questions plus précises dans le cadre de son évaluation des plans d'exécution proposés par l'État.

« Il n'est pas inhabituel que les États invoquent le manque de ressources nécessaires pour se conformer aux décisions rendues. Les requérants doivent être en mesure de déterminer s'il en est ainsi ou si le gouvernement est, tout simplement, peu désireux ou incapable de diriger des ressources suffisantes. »

Un sujet peu évoqué dans le domaine de la mise en œuvre des droits de l'homme à l'heure actuelle est celui de la politique monétaire (à savoir, le contrôle de l'approvisionnement en argent et l'utilisation d'outils tels que les taux d'intérêt), malgré son importance pour le problème des ressources limitées, ainsi que pour des idées émergentes ou revitalisées telles que le revenu de base universel, les garanties nationales d'emploi et le financement de nouveaux pactes verts, ainsi que d'autres initiatives de justice sociale et environnementale fondées sur les droits de l'homme. Bien que les décisions concernant la dépense soient intrinsèquement politiques, les fausses idées sur l'argent sont souvent utilisées pour continuer à privilégier les intérêts des grandes entreprises et des fortunes privées. Prendre le temps à revisiter notre compréhension de [la façon dont l'argent fonctionne en réalité](#) (y compris la reconnaissance du fait qu'en plus de la fiscalité et de l'emprunt pour accéder aux recettes, nombreux sont les gouvernements à créer leur propre flux d'argent dans le système financier). Il faudrait aussi déterminer lesquelles de nos suppositions sont en réalité des mythes, ainsi que quelles questions sont importantes pour les défenseurs et les organes de traités à poser aux gouvernements dans ce contexte. Ces questions pourraient ainsi stimuler une réhabilitation de la prise de décision participative concernant la création et l'utilisation de l'argent dans le respect des principes des droits de l'homme et au profit des personnes les plus marginalisées et vulnérables de la société, ainsi que stimuler une analyse économique complémentaire et des objectifs de justice fiscale.

Contextualiser les affaires dans le cadre de réalités socio-économiques et écologiques plus larges

Comprendre la façon dont les affaires particulières sont liées avec le mouvement de DESC plus large encourage un cycle continu d'expertise partagée, d'expériences vécues, d'analyses intersectionnelles, de solidarité et d'action collaborative, puisque les défenseurs réitèrent et appliquent continuellement les principes internationaux des droits de l'homme. Ce processus nous apporte également un sentiment accru de l'entière responsabilité des récits et des pratiques mondiaux de longue date (comme le capitalisme, le patriarcat, le colonialisme, l'extraction des ressources et le service de la dette) et des façons dont ceux-ci se manifestent dans des contextes concrets et leur impact sur les droits de l'homme. Cela facilite, à son tour, le rassemblement des alternatives existantes et émergentes, ainsi que d'une action conjointe pour co-crée de nouveaux récits et pratiques mondiaux.

C'est ainsi, par exemple, que l'implication collective pour l'exécution de la décision rendue par le CDESC dans l'affaire à l'encontre de l'Espagne a été

renforcée grâce à une [analyse trans-juridictionnelle au long terme sur la mise en œuvre des décisions de DESC](#) en général. D'une manière similaire, l'exécution stratégique des décisions du CDESC peut se voir renforcée lorsque l'on analyse des problèmes apparemment différents dans des localités diverses (par exemple, l'extraction minière au Zimbabwe ou la privatisation des soins de santé au Brésil) comme étant connectées à des pratiques économiques néolibérales plus larges, par le biais d'une [enquête collaborative](#) visant aussi bien à comprendre la façon dont le système économique dominant actuel impacte la jouissance des droits de l'homme (à travers des pratiques envahissantes d'extraction, de déréglementation, de privatisation des services publics, de la violence, etc.), nourrissant ainsi des pratiques économiques alternatives alignées avec les droits de l'homme.

Une considération finale concernant une difficulté qui revêt une pertinence croissante, mais qui n'a pas encore été abordée dans une grande mesure en pratique. De quelle façon les défenseurs peuvent-ils encadrer nos stratégies de réparation et associées à la mise en œuvre des droits de l'homme dans les contextes écologiques et les limites du monde naturel ? La nature intrinsèquement anthropocentrique des droits de l'homme peut donner lieu à des stratégies d'exécution abordant des violations immédiates, voire structurelles, des droits de l'homme, mais qui ne serviront pas les êtres humains ou le reste du monde vivant sur le long terme. Des exemples pourraient inclure la mise en œuvre des décisions à propos de la construction de logements sociaux sans considérer des matériaux de construction durables, ou vis-à-vis l'approvisionnement en nourriture sans prioriser les pratiques régénératives. Alors que nous vivons de plus en plus les impacts croissants des crises climatique et écologique, avec des répercussions disproportionnées sur les communautés les plus marginalisées et vulnérables, il s'agit là d'une question que nous devons affronter de manière plus explicite (et en fait, collectivement) comme des praticiens des droits de l'homme.

Susie Talbot est la Fondatrice et la Directrice [d'Anima Mundi Law Initiative \(Initiative légale Anima Mundi\)](#) et Ancienne Directrice Juridique du Réseau DESC (the International Network for Economic, Social and Cultural Rights – ESCR-Net).

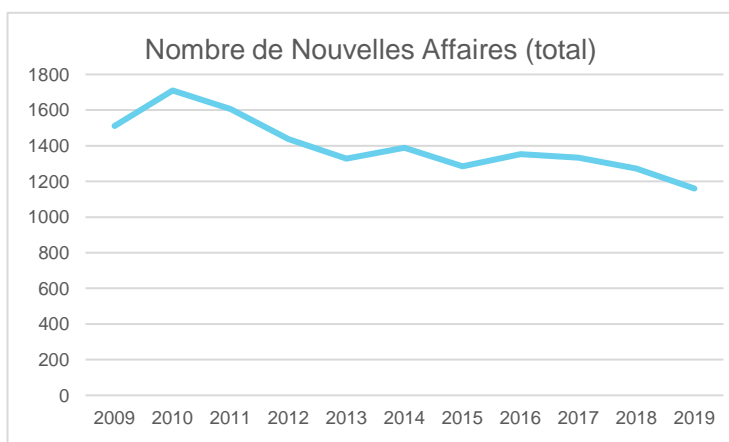
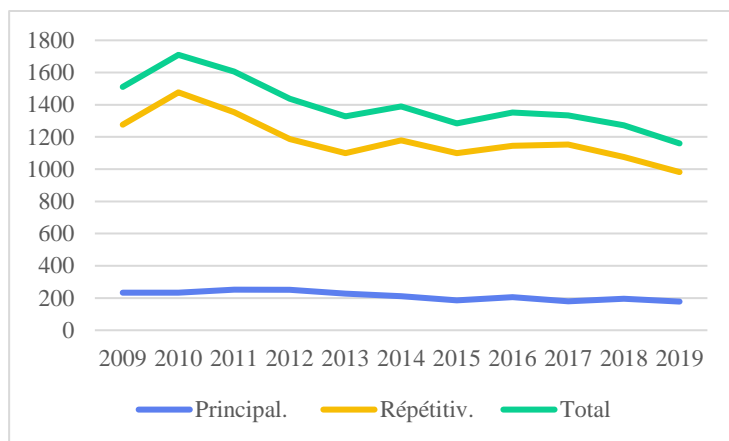
13 Annexe

13.1 Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

13.1.1. Nombre d'affaires nouvelles et en instance

D'une manière générale, le nombre total d'affaires nouvelles et en instance déposées devant la CEDH a diminué de 2009 à 2019 (voir les tableaux 1 et 2), tandis que le nombre d'affaires fermées a augmenté.

Tableau 1: Nouvelles affaires

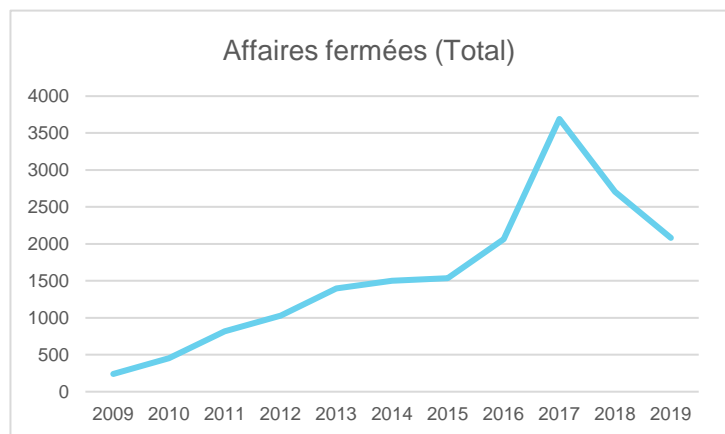
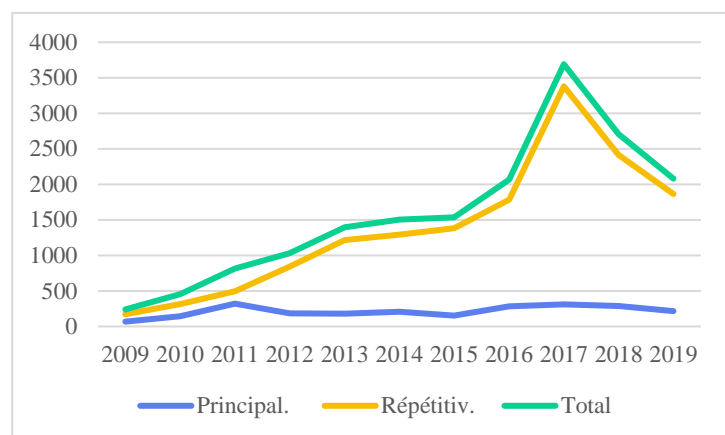


Année	Principal.	Répétitiv.	Total
2009	234	1277	1511
2010	233	1477	1710
2011	252	1354	1606
2012	251	1187	1438
2013	228	1100	1328
2014	211	1178	1389
2015	186	1099	1285
2016	206	1146	1352
2017	179	1154	1333
2018	196	1076	1272
2019	178	982	1160

Source: Statistiques du Conseil de l'Europe,

[https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

Tableau 2: Affaires fermées

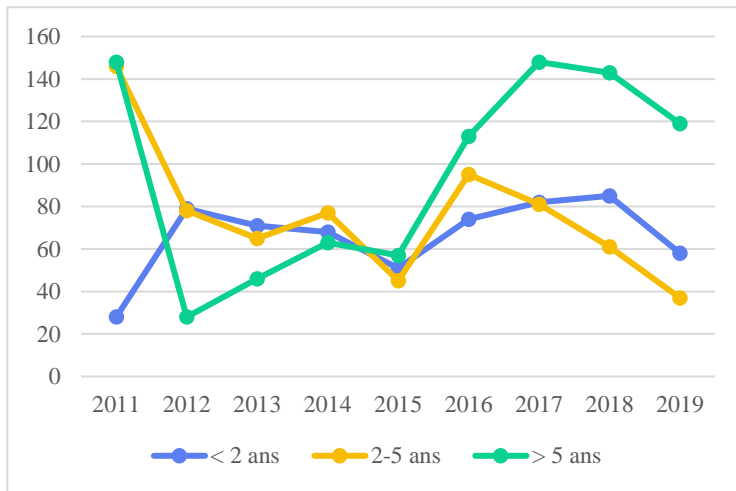


Year	Principal.	Répétitiv.	Total
2009	68	172	240
2010	142	313	455
2011	321	494	815
2012	185	844	1029
2013	182	1215	1397
2014	208	1294	1502
2015	153	1384	1537
2016	282	1784	2066
2017	311	3380	3691
2018	289	2416	2705
2019	214	1866	2080

Source: Statistiques du Conseil de l'Europe, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

Les données fournies par le Département pour l'exécution des jugements suggèrent également que les affaires sont mises en œuvre plus rapidement, en fonction de la durée pendant laquelle elles restent sous l'examen du Comité. Par exemple, il y a une augmentation d'environ 107 pour 100 des affaires « principales » fermées en moins de deux ans (par rapport aux chiffres de 2011). Il y a également une diminution du nombre des affaires principales fermées en 2-5 ans et 5 ans et plus (une baisse de ~75 pour cent et 19,5 pour cent respectivement, encore une fois par rapport aux chiffres de 2011).

Tableau 3 : Affaires principales fermées



Year	< 2 ans	2-5 ans	> 5 ans
2011	28	146	148
2012	79	78	28
2013	71	65	46
2014	68	77	63
2015	51	45	57
2016	74	95	113
2017	82	81	148
2018	85	61	143
2019	58	37	119

Source: Conseil de l'Europe, Département de l'exécution des statistiques des jugements, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

13.1.2. Conformité et surveillance

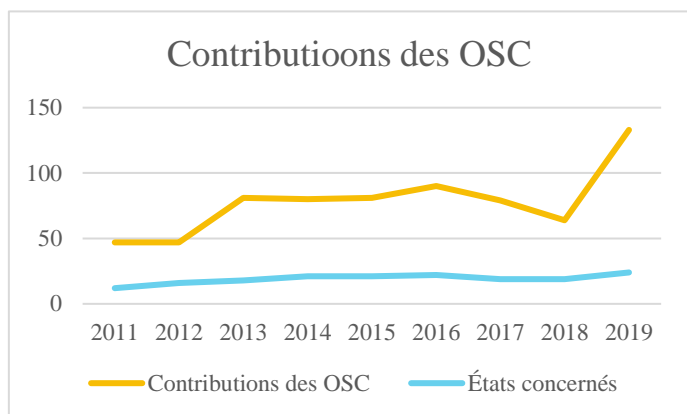
Les données suggèrent une augmentation globale du nombre de plans d'action et de rapports présentés par les États (voir le tableau 4). En 2019, le nombre de lettres de rappel envoyées par le Département pour l'exécution des jugements a augmenté d'environ 69 % (par rapport à 2011), et le nombre total d'affaires examinées par le Comité des ministres a augmenté d'environ 88,5 % (de 52 affaires en 2011 à 98 affaires en 2019). En parallèle, les interventions et contributions des Organisations de Société Civile (OSC) ont également considérablement augmenté dans un plus grand nombre de pays au fil des ans (voir le tableau 5).

Tableau 4 : Plans d'action, rapports d'action et lettres de rappel

Année	Plans d'action reçus	Rapports d'action reçus	Lettres de rappel
2011	114	236	32
2012	158	262	62
2013	229	349	82
2014	266	481	60
2015	236	350	56
2016	252	504	69
2017	249	570	75
2018	187	462	53
2019	172	438	54

Source: Conseil de l'Europe, Département de l'exécution des statistiques des jugements, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#%2234782408%22:\[\]}](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#%2234782408%22:[])

Tableau 5 : Contributions de la société civile et États concernés

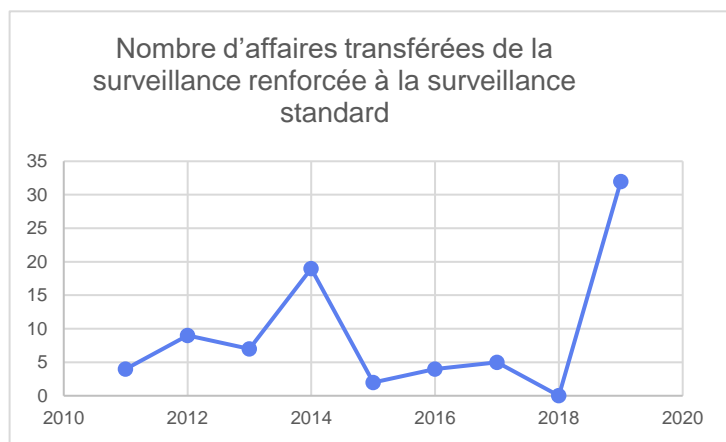


Année	Contributions des OSC	États concernés
2011	47	12
2012	47	16
2013	81	18
2014	80	21
2015	81	21
2016	90	22
2017	79	19
2018	64	19
2019	133	24

Source: Conseil de l'Europe, Département de l'exécution des statistiques des jugements, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

Enfin, le tableau 6 montre une augmentation du transfert des affaires principales d'une surveillance renforcée à une surveillance standard, ce qui indique que quelques mesures positives ont été prises pour la mise en œuvre. Les États ayant le plus grand nombre d'affaires transférées étaient l'Allemagne, la Russie, la Pologne et la Grèce.

Tableau 6 : Nombre d'affaires transférées de la surveillance renforcée à la surveillance standard



Année	Nombre
2011	4
2012	9
2013	7
2014	19
2015	2
2016	4
2017	5
2018	0
2019	32

Source: Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Rapport annuel 2019, <https://rm.coe.int/annual-report-2019/16809ec315>

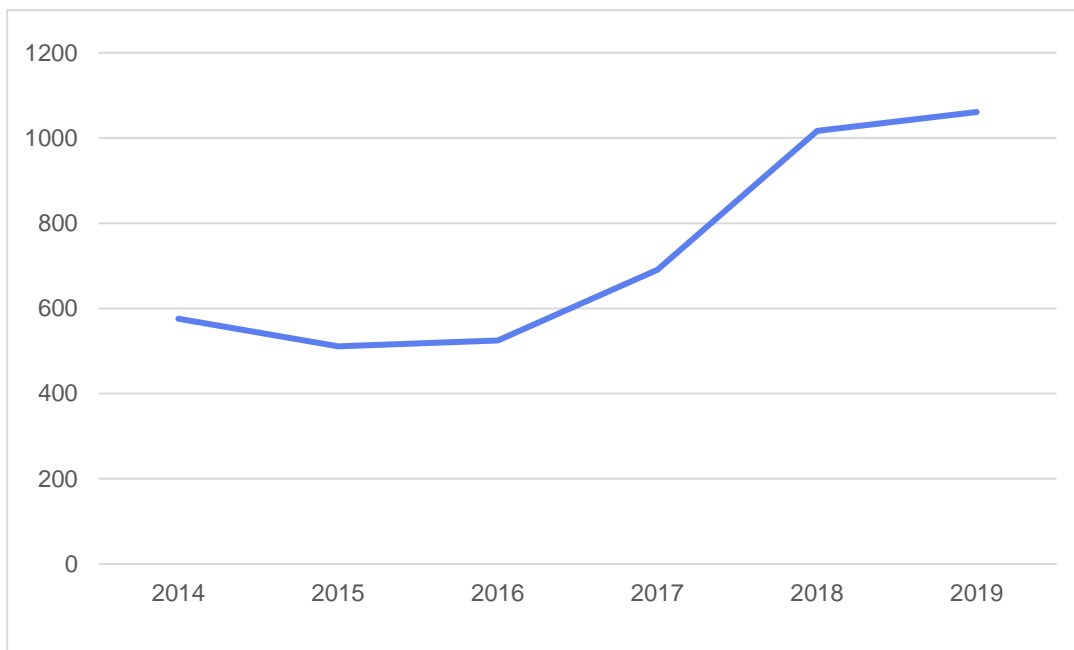
13.2. Système interaméricain : Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH)

13.2.1. Nombre et traitement d'affaires

Dans l'ensemble, le nombre d'affaires au stade du mérite a augmenté au cours des cinq dernières années (voir le tableau 7). En 2019, le nombre d'affaires avait augmenté d'environ 84 pour cent depuis 2014 (de 576 à 1061). L'Argentine, la Colombie, le Mexique et le Pérou ont connu la plus forte augmentation des affaires portées contre eux.

Tableau 7 : Nombre de cas au stade du fond

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de cas	576	511	525	691	1017	1061

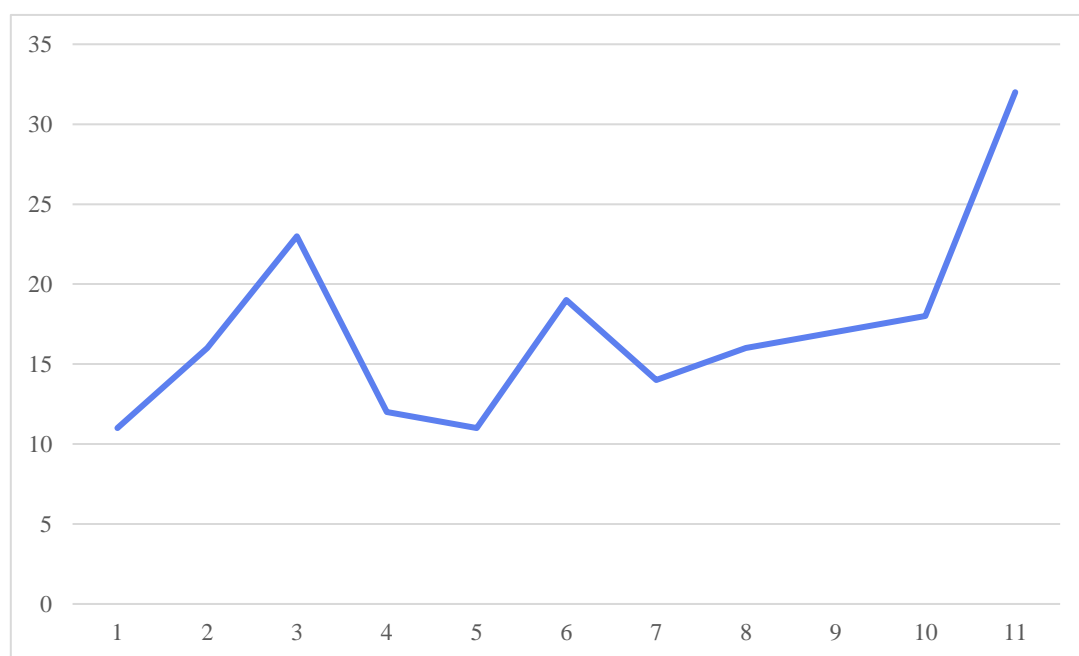


Source: OEA, Statistiques de la CIDH, <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

Lors de la publication des rapports sur le mérite et en cas d'absence d'action de l'État, la Commission interaméricaine envoie l'affaire à la CIDH. Les affaires renvoyées à la Cour n'ont cessé d'augmenter, avec une augmentation globale de 191 pour 100 par rapport à 2009-2019 (voir le tableau 8).

Tableau 8 : Nombre d'affaires renvoyées à la Cour

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre	11	16	23	12	11	19	14	16	17	18	32



Source: OEA, Statistiques de la CIDH

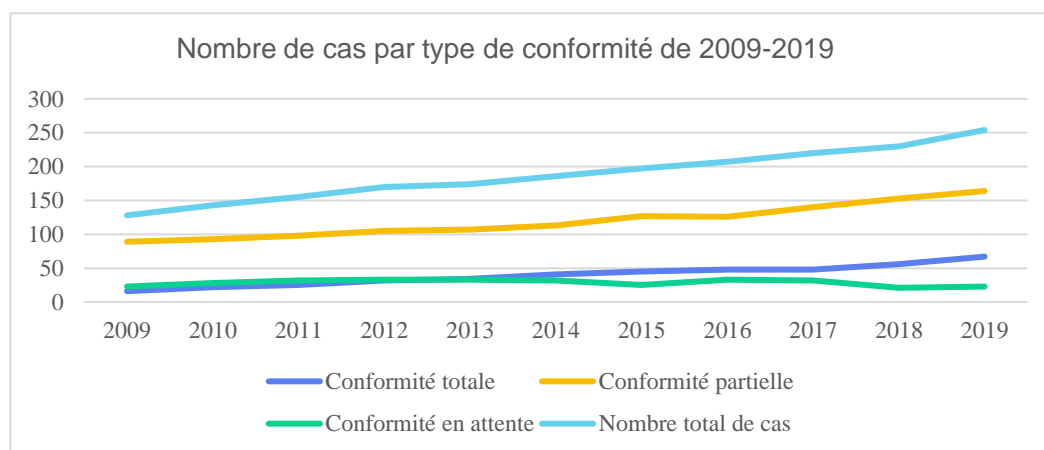
<http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

13.2.2 Compliance and Monitoring

L'état de conformité aux décisions de la CIDH semble être plus élevé que celui de la Commission (voir les tableaux 9 et 10), ce qui reflète peut-être le caractère contraignant des décisions de la Cour. Néanmoins, au niveau de la Commission, le nombre d'affaires avec une conformité totale et partielle (lorsque l'État a fourni quelques informations sur ses efforts de conformité) a également augmenté depuis 2009 (voir le tableau 9). La « conformité en attente » indique que l'État refuse de se conformer ou n'a fourni aucune information sur ses efforts de mise en œuvre, le cas échéant.

Tableau 9 : Nombre d'affaires de la Commission par type de conformité de 2009 à 2019 (mérites et règlements à l'amiable)

Type de conformité/ Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Conformité totale	16	22	25	32	34	41	45	48	48	56	67
Conformité partielle	89	93	98	105	107	113	127	126	140	153	164
Conformité en attente	23	28	32	33	33	32	25	33	32	21	23
Nombre total de cas	128	143	155	170	174	186	197	207	220	230	254



Source: OEA, Rapports annuels de la CIDH,
<http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>

Tableau 10 : Nombre d'affaires de la CIDH au stage de Suivi de Conformité avec les Jugements à partir de 2000 (à l'exclusion des affaires sous l'article 65)

Veillez noter que la « conformité en attente » est où l'État fournit quelques informations sur la mise en œuvre des décisions. Dès que la Cour approuve les mesures de conformité de l'État, elle déclare l'affaire « conforme ». En cas d'aucune action ou aucune information reçue de l'Etat, l'état de conformité est laissé vide jusqu'à ce que l'Etat fournit plus d'informations.

	Déclaré accompli	En attendant la conformité	Pas encore d'état de conformité
Argentine	10	6	5
Barbade	1	0	0
Bolivie	4	0	0
Brésil	6	2	0
Chili	7	1	0
Colombie	18	2	1
Équateur	10	2	0
Salvador	6	0	0
Guatemala	20	11	1
Haïti	0	1	0
Honduras	8	2	1
Mexique	7	2	0
Nicaragua	1	2	0
Panama	3	1	0

Paraguay	6	0	1
Pérou	25	10	7
République Dominicaine	1	3	0
Suriname	2	1	0
Uruguay	1	1	0
Venezuela	0	4	4
Nombre total de cas	136	51	20

Source: OEA, Statistiques de
l'IACtHR, https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm?lang=en

13.3 African Court on Human and People's Rights

13.3.1 Number of cases and case processing

Dans l'ensemble, il y a une augmentation significative du nombre de demandes reçues par la Cour africaine, ainsi que les ordonnances et les jugements qu'elle a rendus. Les demandes semblent également être traitées plus rapidement (voir le tableau 11).

Tableau 11 : Statistiques au niveau de la Cour

Année	Demande reçue	Ordonnances émises	Jugements / Décisions
2020	48	34	26
2019	66	33	28
2018	33	4	17
2017	37	4	8
2016	59	23	8
2015	33	2	3
2014	3	1	6
2013	7	5	6
2012	7	0	4
2011	14	2	9
2008	1	0	0
Total	308	108	115

Source: Cour africaine, Statistiques, <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>