



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/11/3
28 avril 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Onzième session
Point 2 de l'ordre du jour

**RAPPORT ANNUEL DU HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX
DROITS DE L'HOMME ET RAPPORTS DU HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME ET
DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL**

**Rapport du Secrétaire général sur l'atelier consacré aux arrangements régionaux
pour la promotion et la protection des droits de l'homme,
les 24 et 25 novembre 2008***

* Soumission tardive.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 3	3
I. COMMISSIONS DES DROITS DE L’HOMME ET MÉCANISMES SIMILAIRES, Y COMPRIS LES NOUVEAUX MÉCANISMES	4 – 31	3
A. Mandats des commissions régionales et des mécanismes similaires	5 – 9	4
B. Nouveaux mécanismes	10	5
C. Indépendance	11 – 14	5
D. Collecte de données	15 – 16	6
E. Relations avec les institutions nationales de défense des droits de l’homme et les organisations non gouvernementales.....	17 – 20	7
F. Nombre d’affaires traitées et requêtes interétatiques.....	21 – 24	8
G. Observation par les États membres des décisions des commissions et universalité des normes relatives aux droits de l’homme	25 – 31	9
II. COURS DES DROITS DE L’HOMME	32 – 47	10
A. Mandats.....	32 – 35	10
B. Indépendance	36 – 37	11
C. Relations avec les institutions nationales de défense des droits de l’homme et les organisations non gouvernementales.....	38 – 39	11
D. Nombre d’affaires traitées, requêtes interétatiques et problèmes d’accès	40 – 44	11
E. Observation par les États membres des décisions des cours	45 – 47	12
III. RELATIONS DES MÉCANISMES RÉGIONAUX DES DROITS DE L’HOMME AVEC LE SYSTÈME DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES.....	48 – 55	13
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	56 – 59	15

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 6/20, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'organiser, en 2008, un atelier «pour promouvoir un échange de vues sur les bonnes pratiques, la valeur ajoutée et les difficultés» auxquelles se heurtent les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Devaient participer à cet atelier «des représentants des arrangements régionaux et sous-régionaux pertinents de différentes régions, des experts, ainsi que tous les États Membres de l'ONU intéressés, des observateurs et des représentants des institutions nationales de défense des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales».

2. En application de la résolution 6/20, le HCDH a organisé cet atelier, qui a duré une journée et demie, les 24 et 25 novembre 2008. La préparation de l'atelier s'est faite en concertation avec les coauteurs de la résolution 6/20, à savoir la Belgique, le Mexique, l'Arménie et le Sénégal. Des représentants des mécanismes régionaux des droits de l'homme, anciens et nouveaux, de toutes les régions du monde ont été invités à y participer, ainsi que des représentants de groupements régionaux d'institutions nationales de défense des droits de l'homme et d'organisations influentes de la société civile de chaque région. Le système des droits de l'homme des Nations Unies était représenté, pour les organes conventionnels, par la Présidente du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et, pour les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, par le Président du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires. La Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme a prononcé le discours d'ouverture, tandis que la déclaration finale a été faite par le Président du Conseil des droits de l'homme. L'atelier était coprésidé par les missions permanentes de la Belgique et du Mexique. Le HCDH faisait office de rapporteur.

3. Les participants sont venus nombreux à l'atelier, qui réunissait pour la première fois sous les auspices du Conseil des droits de l'homme les mécanismes régionaux et sous-régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Vingt-huit représentants de mécanismes régionaux et sous-régionaux, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales (ONG) ont assisté à la réunion, ainsi que plusieurs missions permanentes accréditées auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Le présent rapport résume les informations échangées et les observations formulées au cours de l'atelier. Il présente, à partir des principaux sujets de discussion, un certain nombre de conclusions qui visent à renforcer la coopération entre les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme.

I. COMMISSIONS DES DROITS DE L'HOMME ET MÉCANISMES SIMILAIRES, Y COMPRIS LES NOUVEAUX MÉCANISMES

4. Suite à la séance inaugurale, la première session de l'atelier a porté sur les commissions des droits de l'homme et les mécanismes similaires, y compris les nouveaux mécanismes. Des représentants du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ont fait des interventions. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples («la Commission africaine») n'a malheureusement pas pu assister à l'atelier en raison de son programme d'audiences. Du fait de l'absence de la Commission africaine, il n'a pas été possible de prendre en compte ses activités dans toute leur dimension.

A. Mandats des commissions régionales et des mécanismes similaires

5. Les commissions régionales des droits de l'homme et les mécanismes similaires sont en général des organes quasi judiciaires mais ils peuvent également exercer certaines fonctions non judiciaires. Le mandat de chaque mécanisme, qui doit être clairement défini dans l'instrument établissant sa création, peut porter soit sur la sensibilisation et la prévention, soit sur la surveillance de l'application des normes relatives aux droits de l'homme, soit encore sur ces deux points. Dans plusieurs domaines de compétence, l'organisation régionale qui a créé le mécanisme en question lui a progressivement confié d'autres fonctions. S'agissant par exemple de la Commission interaméricaine, l'Organisation des États américains (OEA) a établi plusieurs mandats de rapporteur afin de promouvoir la sensibilisation sur certaines questions essentielles. Un groupe spécial a été chargé, au sein du secrétariat de la Commission, de travailler avec les défenseurs des droits de l'homme. En 2008, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a également confié au Commissaire aux droits de l'homme la tâche de travailler avec les défenseurs des droits de l'homme.

6. La Commission interaméricaine est saisie de plaintes individuelles et détermine si les États membres concernés sont responsables ou non des violations des droits de l'homme qui leur sont imputées. Une réunion de travail confidentielle (*reunion de trabajo*) peut être organisée avec les parties en vue de parvenir à un règlement amiable. Faute d'un tel règlement, la Commission peut tenir une audience publique sur le fond de l'affaire et, si l'État membre visé est jugé responsable d'une violation des droits de l'homme, adresser à celui-ci des recommandations à des fins de réparation. La Commission encourage les États membres à ratifier les instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme.

7. La Commission interaméricaine est liée à la Cour interaméricaine des droits de l'homme en ce sens que, lorsque des États membres ne respectent pas ses recommandations, elle soumet l'affaire à la Cour, sauf en cas de décision motivée. La Commission interaméricaine dispose d'un outil extrêmement important puisqu'elle a le pouvoir d'ordonner aux États membres l'adoption de mesures conservatoires lorsqu'elle juge la situation urgente et grave. La Cour interaméricaine dispose également de ce pouvoir, étant la seule cour régionale expressément chargée par l'instrument de base (la Convention américaine relative aux droits de l'homme) de prendre de telles mesures, qualifiées en l'occurrence de mesures provisoires.

8. Dans le système européen, qui comprend plusieurs organes de protection des droits de l'homme, un mémorandum d'accord établit les mandats respectifs des différents organes pour empêcher les chevauchements d'activités. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'attache à prévenir les violations des droits de l'homme en s'employant à promouvoir la prise de conscience et le respect des normes relatives aux droits de l'homme dans les 47 États membres du Conseil. Le Commissaire entretient un dialogue permanent avec les États membres aux plus hauts niveaux et peut apporter des conseils aux gouvernements sur leur législation et leurs politiques. Le Commissaire établit des rapports, notamment des rapports annuels et des rapports à l'Assemblée parlementaire. Il peut adresser des avis juridiques aux États membres, à d'autres organes européens et à des organismes internationaux, tels que la Cour pénale internationale, en vue de prévenir des violations des droits de l'homme et de promouvoir le respect des normes relatives aux droits de l'homme. Le Commissaire ne rend pas de décisions dans les affaires individuelles. Outre les «visites de contact» qu'il entreprend pour évaluer la manière dont les États membres respectent les droits de l'homme, le Bureau du Commissaire

aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut aussi effectuer des missions spéciales lorsque certains événements posent des problèmes de droits de l'homme. Les rapports de ces missions spéciales sont publiés sur le site Web du Commissaire. Des bureaux extérieurs représentant le Commissaire peuvent être établis à titre exceptionnel, comme en Tchétchénie. Le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme est autorisé à intervenir en qualité d'*amicus curiae* devant la Cour européenne.

9. Généralement, les commissions régionales et les mécanismes similaires ne s'intéressent qu'aux questions concernant les États membres de l'organisation régionale correspondante. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne est quant à elle autorisée à s'occuper de pays qui entretiennent une relation de tiers avec l'Union européenne, comme la Croatie, la Turquie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Elle peut aussi considérer la situation des droits de l'homme dans des pays ayant conclu un accord de stabilisation avec l'Union européenne, comme les États issus de l'ex-Yougoslavie. L'Agence s'attache à la collecte de données scientifiques (voir ci-dessous) et peut fournir à tout organisme de l'Union européenne un avis juridique sur les projets de loi des États membres.

B. Nouveaux mécanismes

10. Il a été recommandé que tout nouveau mécanisme établi soit doté d'un large mandat en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Les participants ont souligné qu'il importait d'adopter une charte des droits de l'homme qui tienne compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les organes qui s'occupent déjà de protection des droits de l'homme au sein de l'organisation régionale correspondante devraient, par souci de cohérence, être englobés dans le mandat de la Commission des droits de l'homme. La Commission ou tout autre organe établi en vertu de la charte devrait pouvoir intégrer les droits de l'homme dans les activités de tous les autres organes de l'organisation. La charte de certains nouveaux mécanismes ne correspondant pas toujours aux normes internationales, on a souligné la nécessité que les chartes soient rédigées de façon à permettre aux organisations d'adopter une approche progressive de la protection des droits de l'homme à mesure que leurs capacités et leur jurisprudence se développent. Les représentants du Secrétariat de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et du Département des droits de l'homme de la Ligue des États arabes (LEA) comptaient sur un renforcement de leurs mécanismes respectifs à l'avenir. La transparence du processus d'établissement des mécanismes des droits de l'homme a été jugée essentielle pour la crédibilité de ces mécanismes.

C. Indépendance

11. Les intervenants ont souligné qu'il importait d'assurer que les commissaires aux droits de l'homme soient indépendants de leur État et des autres organes de l'organisation régionale. Plusieurs garanties peuvent contribuer à cette indépendance. Le mode de sélection du commissaire est déterminant, de même que la limitation du nombre de ses mandats. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est élu par l'Assemblée parlementaire du Conseil pour un mandat non renouvelable de six ans. Les sept commissaires de la Commission interaméricaine des droits de l'homme sont élus par l'Assemblée générale de l'OEA pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Les candidatures sont rendues publiques à l'avance pour permettre à la société civile de faire connaître son opinion sur la qualification des intéressés. Plusieurs commissaires de la Commission interaméricaine ont

démissionné de leurs fonctions lorsqu'ils ont été nommés à des postes officiels dans leur pays. L'indépendance de la Commission s'en est trouvée renforcée. Les membres du conseil d'administration de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont de même indépendants des autorités de leur pays.

12. Disposer de ressources financières en quantité suffisante est essentiel pour l'indépendance des commissions régionales. On a fait observer que lorsqu'un mécanisme reçoit une grande partie de ses ressources sous la forme de contributions volontaires d'États membres, l'orientation de son action risque de s'en trouver obscurcie puisqu'il aura tendance à répondre aux préoccupations particulières des États contributeurs. Une commission qui ne dispose pas de ressources suffisantes ne sera en outre pas aussi efficace qu'elle le voudrait, faute de personnel et de moyens.

13. La façon dont les mécanismes des droits de l'homme exercent leurs pouvoirs est un autre moyen de renforcer leur indépendance institutionnelle à l'égard des États membres. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, par exemple, peut effectuer des visites dans les États membres à leur demande ou de sa propre initiative. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne recherche des informations auprès des États membres de l'Union et de sources secondaires, mais entreprend aussi ses propres recherches pour réunir des informations aussi indépendantes que possible. Ses rapports étant des rapports comparatifs à l'échelon européen, ils ne donnent pas lieu à examen ni à observations de la part des États membres.

14. L'indépendance ne doit pas être un obstacle à la coopération et à la coordination entre les différents organes. Le Conseil de l'Europe est représenté au conseil d'administration de l'Agence des droits fondamentaux de façon à faciliter la coopération. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe adresse ses rapports aux États membres concernés avant de les publier, mais cela ne signifie pas que les États ont un droit de regard sur ses conclusions et recommandations finales. Les rapports de la Commission interaméricaine sont communiqués aux États membres pour observations et le Conseil permanent et l'Assemblée générale de l'OEA discutent avec la Commission des problèmes qui se posent. Les États membres peuvent participer aux audiences publiques consacrées aux affaires et à des questions thématiques et se défendre des accusations portées contre eux.

D. Collecte de données

15. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a été créée en 2007 pour apporter aux institutions et aux États membres des conseils et des compétences aux fins de l'application dans chaque pays des normes relatives aux droits de l'homme. L'Agence surveille la mise en œuvre des législations nationales pour s'assurer qu'elles sont conformes aux obligations qui incombent aux États membres en matière de droits de l'homme conformément au système de l'Union européenne. Elle utilise des techniques scientifiques de collecte de données qui lui permettent de mettre au point des échantillons représentatifs et d'évaluer divers domaines de discrimination à l'égard de certaines catégories de titulaires de droits. Des demandes de données spécifiques lui sont adressées par la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen.

16. L'expérience du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe montre qu'il importe d'avoir en permanence une vue d'ensemble de la situation des droits de l'homme dans chaque État membre. Lorsque le poste de commissaire a été créé, le Bureau a procédé à une évaluation de la réalisation des droits de l'homme dans tous les États membres. Des missions de suivi ont été menées depuis pour actualiser les informations obtenues. Les problèmes prioritaires de chaque État membre sont recensés à partir des évaluations, puis consignés dans des mémorandums qui sont adressés aux États parties concernés pour leur rappeler leurs obligations en matière de droits de l'homme.

E. Relations avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales

17. Tout au long de l'atelier, les intervenants ont évoqué la complémentarité des relations entre les commissions régionales et les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les ONG. Les mécanismes régionaux peuvent aider les institutions nationales à renforcer leur capacité institutionnelle tandis que les institutions apportent leur connaissance de la situation particulière de chaque pays et sont plus efficaces que les mécanismes régionaux pour le traitement des plaintes individuelles. Un bon fonctionnement des institutions est essentiel pour assurer que les plaintes soient dûment traitées au niveau national et empêcher que le nombre des plaintes parvenant aux instances régionales et internationales n'augmente à un rythme intenable.

18. Dans le cas de l'ASEAN, on a fait observer que l'ONU et les institutions nationales des droits de l'homme de la région étaient le fer de lance d'un mouvement international en faveur de la création d'un mécanisme régional des droits de l'homme. Il n'y aurait pas de doubles emplois au niveau des mandats puisque les organismes nationaux facilitent la mise en commun des bonnes pratiques et appuient le développement de mécanismes régionaux appelés à jouer un rôle distinct du leur. Dans la région de l'ASEAN et dans la région du Pacifique, on a constaté qu'un certain nombre de pays n'avaient toujours pas d'institution nationale de défense des droits de l'homme alors qu'une telle institution est un élément essentiel du système de protection des droits de l'homme. Les mécanismes régionaux sont particulièrement importants lorsqu'il n'existe pas d'institution nationale efficace. Nombre d'affaires soumises à la Commission interaméricaine dans les années 70 et 80 concernaient des pays où il n'y avait aucune voie de recours interne en cas de violation des droits de l'homme.

19. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe coopère étroitement avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme, notamment dans le cadre d'un projet conjoint ayant pour objet de transmettre des informations entre pairs sur les normes relatives aux droits de l'homme édictées par le Conseil de l'Europe et l'ONU afin que les institutions nationales soient tenues informées des normes applicables. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne collabore avec certains gouvernements pour les aider à renforcer leurs capacités et coopère avec la société civile pour promouvoir la sensibilisation aux normes relatives aux droits de l'homme. Si l'Agence obtient des données sur les droits de l'homme auprès des ONG, elle coopère plus étroitement avec la société civile pour la conception de ses activités de recherche. Des rapports nationaux sont également établis à son intention par des prestataires. Ces rapports sont rendus publics dans un souci de transparence. Le partenariat entre la société civile et la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme est très important. Des groupes régionaux et nationaux de la société civile saisissent de plus en plus

souvent la Commission interaméricaine. La société civile joue en outre un rôle capital dans le processus de sélection des commissaires et des juges.

20. La question de savoir si une ONG qui souhaite coopérer avec les mécanismes régionaux a besoin d'un statut consultatif officiel est considérée différemment selon les régions. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe n'établit aucun critère en matière de statut consultatif et les ONG coopèrent librement avec lui. En ce qui concerne le système africain des droits de l'homme, les ONG ont créé une instance qui se réunit avant les audiences de la Commission africaine. Les institutions nationales africaines des droits de l'homme ont obtenu un statut spécial d'affiliées auprès de la Commission africaine en vertu de la résolution 31 (XXIV) adoptée en 1998. Ce statut leur permet de coopérer plus étroitement avec la Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme. La résolution en question prévoit que les institutions affiliées doivent présenter des rapports à la Commission tous les deux ans sur leurs activités de promotion et de protection des droits stipulés dans la Charte; or, à ce jour, seules quatre institutions ont présenté un tel rapport. On a fait observer que les institutions nationales des droits de l'homme se situaient en quelque sorte à mi-chemin des gouvernements et de la société civile, ce qui leur permettait de jouer un rôle de liaison pour renforcer la collaboration en faveur de l'application des décisions de la Commission africaine.

F. Nombre d'affaires traitées et requêtes interétatiques

21. Les commissions régionales peuvent être saisies de requêtes individuelles particulières et de plaintes de type général. Le traitement d'affaires répétitives de nature similaire accroît la charge de travail des commissions sans améliorer le respect des droits de l'homme par les États; dans le système européen, on a commencé à remédier à ce problème au moyen d'arrêts pilotes. Il est aussi extrêmement important de pouvoir fournir aux États membres des avis juridiques au sujet de leur législation et de leurs politiques afin de résoudre les situations préoccupantes et d'empêcher qu'elles ne débouchent sur des violations des droits de l'homme. On a fait par ailleurs observer que les mécanismes régionaux dotés d'un rôle consultatif de prévention pouvaient mettre à profit leur expérience en matière d'examen des plaintes visant les États membres pour mettre en garde d'autres États membres et recommander des mesures propres à empêcher la répétition de violations des droits de l'homme dans des circonstances similaires.

22. La Commission interaméricaine peut recevoir des requêtes interétatiques mais, à ce jour, seules deux requêtes de ce type ont été déposées. L'une d'elles a été déclarée irrecevable car elle était déposée par l'État contre lui-même (Costa Rica). L'autre, *Nicaragua c. Costa Rica*, qui date de 2007, a également été jugée irrecevable au motif que les voies de recours internes n'étaient pas épuisées. La Commission interaméricaine a obtenu des ressources financières supplémentaires qui devraient lui permettre prochainement de réduire à deux ans les délais d'attente pour les plaintes individuelles, contre cinq à six ans actuellement.

23. Dans l'ensemble, le nombre des affaires soumises aux mécanismes régionaux est en augmentation, d'où la nécessité de disposer d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces permettant de traiter au niveau national le plus grand nombre d'affaires possible. D'autres mesures nationales peuvent être prises pour renforcer l'efficacité des mécanismes régionaux: la promulgation de lois prévoyant l'incorporation dans la jurisprudence nationale de toutes les décisions de la commission et de la cour régionales faciliterait par exemple une réforme juridique et permettrait de traiter les problèmes de façon préventive.

24. On a fait observer que les plaintes soumises à la Commission interaméricaine traduisaient des préoccupations croissantes quant au respect de la légalité, caractéristiques du développement de la démocratie parmi les États membres de l'OEA.

G. Observation par les États membres des décisions des commissions et universalité des normes relatives aux droits de l'homme

25. On a considéré qu'il était fondamental pour le succès des mécanismes régionaux des droits de l'homme que les États membres respectent les décisions de ces mécanismes. Ce respect dépendant largement de la volonté politique des États membres, ceux-ci devraient mettre en place des dispositifs internes, comme par exemple une institution nationale des droits de l'homme, dotés de pouvoirs constitutionnels ou législatifs permettant d'assurer l'application des décisions en question.

26. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe entretient des relations constructives avec les États membres. Lorsque ses représentants effectuent une visite dans un État membre, ils sont souvent accueillis par le président ou par le premier ministre du pays. Il arrive souvent que les États membres, pour donner suite aux recommandations du Commissaire, établissent des comités ou élaborent des plans d'action nationaux détaillés en faveur des droits de l'homme. Mais on a souligné la nécessité que les mécanismes régionaux surveillent de près l'application de leurs recommandations car les plans d'action élaborés ne sont pas toujours appliqués. La traduction, lorsque cela est possible, des rapports du Commissaire dans les langues locales, en permettant à tous les intéressés d'y avoir accès, facilite le respect des recommandations formulées.

27. La Commission interaméricaine a eu une grande influence dans la région. Suite à ses conclusions et recommandations, les États membres ont amendé leur législation nationale, institué ou rouvert des procédures internes de plainte et modifié leur constitution. Les tribunaux nationaux commencent à tenir compte de ses décisions et de celles de la Cour interaméricaine dans leur analyse juridique et à mettre en œuvre leurs conclusions. Les décisions de la Cour interaméricaine ont quatre volets: indemnité financière en cas de préjudice matériel ou moral, garantie que la violation ne se reproduira pas, remboursement des coûts et dépens afférents à la procédure judiciaire aux niveaux national et international et réparations non pécuniaires telles que l'édification d'un monument, la publication du jugement dans la presse nationale, l'expression d'excuses, etc. Il semble que les États membres aient tendance à observer plus volontiers les recommandations concernant les dédommagements financiers et les autres formes de réparation, par exemple en édifiant un monument pour commémorer un incident. La réforme législative et culturelle prônée par la Commission et la Cour est beaucoup plus difficile à obtenir à l'échelon national. Les États membres semblent avoir notamment du mal à enquêter sur les violations des droits de l'homme et à poursuivre les personnes accusées de telles violations.

28. Suite à la promulgation en 2001 d'une règle de procédure, la Commission interaméricaine, si elle juge qu'un État membre n'a pas appliqué ses recommandations, soumet l'affaire à la Cour, sauf en cas de décision motivée. À partir de là, l'affaire est traitée conformément à la procédure de la Cour. Le requérant, l'État membre et la Commission sont tous représentés aux audiences de la Cour.

29. Les participants ont examiné la stratégie de la carotte et du bâton utilisée pour inciter les États membres à observer les décisions des mécanismes régionaux des droits de l'homme. Si menacer d'une radiation de l'organisation régionale l'État membre qui manque à ses obligations est sans doute le meilleur moyen d'assurer le respect des décisions et recommandations de cette organisation, ce n'est certainement pas la meilleure manière de promouvoir l'instauration d'une culture des droits de l'homme dans l'État en question. La qualité du travail des mécanismes régionaux est aussi un facteur d'incitation par la valeur d'exemple qu'elle présente. Les mécanismes régionaux peuvent fournir un travail de qualité en établissant des rapports utiles et pertinents et en adoptant des décisions recommandant des mesures constructives en faveur de la réalisation des droits de l'homme. L'indépendance et le financement influent toutefois sur la qualité du travail fourni. Si les États ne sont pas prêts à soutenir suffisamment les mécanismes régionaux, ceux-ci ne seront pas en mesure de s'acquitter de leur mandat en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

30. La nécessité d'une harmonisation des normes internationales, régionales et sous-régionales dans le domaine des droits de l'homme a été considérée comme une question institutionnelle cruciale. On a noté avec préoccupation le risque que les organes sous-régionaux qui pourraient être créés à l'avenir dans la région de l'Asie et du Pacifique se fondent en matière de droits de l'homme sur des normes inférieures aux normes régionales ou internationales. On a fait observer que la Charte des droits de l'homme de la Ligue des États arabes était un document régional qui divergeait des normes internationales, y compris des normes énoncées dans des instruments ratifiés par les États membres de la Ligue. L'adoption de cette Charte représentait néanmoins un progrès important dans la région arabe et ses normes pourraient être renforcées par le Comité arabe des droits de l'homme qui disposera de larges pouvoirs pour établir son règlement intérieur. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, lorsqu'elle a vu le jour, avait été taxée de défauts similaires; or, la Commission africaine a régulièrement renforcé la protection des droits de l'homme par ses décisions, notamment en introduisant plusieurs innovations dans ses relations avec les titulaires de droits.

31. Les mécanismes régionaux, qu'il s'agisse de commissions ou de cours, peuvent allier la jurisprudence nationale et régionale et les normes internationales pour répondre aux besoins particuliers de leurs régions respectives. Cela ne doit pas entraîner une réduction de la protection des droits de l'homme et peut même renforcer la protection assurée au niveau international.

II. COURS DES DROITS DE L'HOMME

32. Les activités de la Cour interaméricaine et de la Cour européenne des droits de l'homme ont été présentées. Ni la Cour africaine ni la Cour interaméricaine n'ont pu assister à l'atelier à cause de leurs programmes d'audiences. Encore une fois, du fait de leur absence, il n'a pas été possible de considérer dans toutes leurs dimensions leurs expériences respectives.

A. Mandats

33. La Cour européenne des droits de l'homme est compétente pour examiner les requêtes introduites contre l'un ou l'autre des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Elle peut être saisie par la Commission européenne, par des particuliers ainsi que par des États membres au titre de requêtes interétatiques. Elle peut ordonner des mesures conservatoires, qui sont contraignantes.

34. La Cour interaméricaine peut donner des avis et prononcer des arrêts au titre de requêtes individuelles. Dans ses arrêts, elle indique les dédommagements à accorder aux particuliers et recommande à l'État membre concerné les réformes institutionnelles ou juridiques à adopter pour garantir que la violation ne se reproduise pas. La Cour interaméricaine constitue ainsi une ressource pédagogique pour les États membres de l'OEA et s'attaque aux causes profondes des violations des droits de l'homme.

35. De façon générale, comme avec les commissions, les particuliers doivent avoir épuisé les voies de recours internes avant de saisir une cour régionale. On a fait cependant observer que cette condition n'était pas nécessaire pour soumettre une affaire devant la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou devant la Cour de justice de l'Afrique de l'Est.

B. Indépendance

36. Les juges de la Cour interaméricaine ne siègent pas en permanence à la Cour. Ils occupent des fonctions à plein temps dans leur propre pays et se réunissent régulièrement quatre fois par an pour les audiences, de plus en plus souvent dans différents pays de l'hémisphère à l'invitation de tel ou tel État membre. À la Cour interaméricaine, le seul personnel permanent est le personnel du secrétariat.

37. Depuis 1998, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (actuellement au nombre de 47) sont des juges permanents et leur nombre est égal à celui des États contractants. Cette disposition a été prise pour renforcer l'indépendance de la Cour.

C. Relations avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales

38. Les ONG peuvent intervenir dans les affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme en tant que tierces parties après avoir obtenu l'autorisation du Président de la Cour. À la Cour interaméricaine, les ONG peuvent généralement (ou souvent) représenter les victimes de violations des droits de l'homme.

39. Depuis septembre 2008, le Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, actuellement présidé par la Commission irlandaise des droits de l'homme, a mis au point une procédure interne afin de déterminer les affaires en instance devant la Cour européenne dans lesquelles il pourrait intervenir. La Commission irlandaise des droits de l'homme demande alors à la Cour l'autorisation de soumettre une note d'information au titre d'*amicus curiae*.

D. Nombre d'affaires traitées, requêtes interétatiques et problèmes d'accès

40. La Cour européenne des droits de l'homme a actuellement quelque 100 000 affaires à traiter, ce qui met sérieusement en doute son efficacité. On a fait observer que 55 % des requêtes pendantes provenaient de quatre États membres seulement sur 47: la Russie, la Turquie, l'Ukraine et la Roumanie. Bien que la Cour puisse recevoir des requêtes interétatiques, celles-ci sont très rares. Un recours plus fréquent aux requêtes interétatiques pour régler les questions récurrentes contribuerait à réduire la surcharge de travail et à améliorer l'efficacité de la Cour.

Les particuliers dans les États membres connaissent de plus en plus l'existence de la Cour et comptent sur elle pour examiner leur requête. Près de 90 % des requêtes soumises ne donnent pas lieu à une audience parce qu'elles sont déclarées irrecevables. La Cour européenne étudie le moyen de traiter les dossiers en souffrance par des affaires pilotes. Mais l'utilité des affaires pilotes est limitée dans la mesure où celles-ci portent sur les multiples aspects découlant des circonstances de l'espèce.

41. Si les requêtes interétatiques et les affaires pilotes sont considérées comme des moyens utiles pour lutter contre les violations systématiques des droits de l'homme, de telles mesures ne devraient pas empêcher les particuliers dont les droits ont été violés d'obtenir des réparations individuelles, y compris la reconnaissance de l'atteinte subie et des dédommagements d'ordre financier ou autre. Le droit des particuliers à participer à la procédure judiciaire devrait également être protégé.

42. La Cour européenne n'a que deux langues officielles, l'anglais et le français, mais elle reçoit de la correspondance dans quelque 35 langues. Lorsque l'affaire est urgente, elle est examinée indépendamment de la langue dans laquelle la requête a été soumise. Les États membres n'étant pas tenus légalement de traduire les décisions de la Cour dans leur(s) langue(s) nationale(s), tous ne le font pas, et dans certains États membres la jurisprudence de la Cour n'est pas toujours bien connue des milieux judiciaires et juridiques.

43. L'absence d'assistance financière pour les requérants constitue un problème dans le cas de la Cour interaméricaine, où l'on discute de l'éventuelle création d'un fonds d'aide judiciaire. Une aide judiciaire est disponible à la Cour européenne des droits de l'homme mais pas dès le début de la procédure. La Cour interaméricaine a du mal à recruter suffisamment de personnel qualifié.

44. Dans les régions marquées par une forte disparité linguistique ou culturelle entre les zones géographiques, l'établissement de commissions ou de cours sous-régionales pourrait être plus utile. En Afrique, les groupements régionaux sont nombreux et les États peuvent être membres de plusieurs groupes. Il est donc particulièrement souhaitable d'harmoniser au niveau sous-régional les normes relatives aux droits de l'homme et la jurisprudence des États afin de rationaliser les procédures et d'éviter que les requérants – les particuliers comme les États – ne recherchent, sans résultat, le tribunal le plus offrant.

E. Observation par les États membres des décisions des cours

45. Le respect par les États membres du Conseil de l'Europe des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a été qualifié d'excellent. La Cour ne clôt pas les dossiers tant que toutes les dispositions de ses arrêts n'ont pas été appliquées, ce qui lui permet d'en suivre la mise en œuvre. Mais si le respect des arrêts rendus dans les différentes affaires est satisfaisant, cela ne se traduit pas toujours par l'adoption des réformes institutionnelles et juridiques nécessaires pour empêcher que des affaires similaires se reproduisent.

46. Un État n'adhère au Conseil de l'Europe que s'il accepte de ratifier la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention européenne des droits de l'homme»). La Convention est également incorporée par tous les États membres dans leur législation nationale, ce qui fait que les tribunaux nationaux peuvent en assurer

directement l'application. À terme, les droits et libertés garantis par la Convention devraient s'en trouver mieux protégés au niveau national et il devrait être moins nécessaire de faire appel à la Cour régionale. Il est cependant essentiel de former les juges nationaux à la jurisprudence de la Cour et à l'application de la Convention.

47. Le respect des arrêts de la Cour interaméricaine est moins systématique, certains États devant être encouragés plus activement à appliquer les décisions de la Cour. Dans certains pays, l'ordre judiciaire incorpore la jurisprudence de la Cour tandis que dans d'autres, on rencontre une résistance. Un dialogue continu doit s'instaurer en vue de réduire cet écart.

III. RELATIONS DES MÉCANISMES RÉGIONAUX DES DROITS DE L'HOMME AVEC LE SYSTÈME DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

48. Les mécanismes régionaux se réfèrent souvent aux normes internationales relatives aux droits de l'homme lorsqu'ils analysent la situation des droits de l'homme dans leur région respective. Dans le système interaméricain, la Commission encourage les États membres à ratifier à la fois les instruments régionaux et les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

49. Les rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sont utilisés dans la procédure de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme et le Commissaire entend contribuer à la mise en œuvre des recommandations adressées par le Groupe de travail de l'EPU aux États membres du Conseil de l'Europe en contrôlant le respect des engagements pris par ces États lors de la procédure d'EPU. Le Commissaire tient compte, lorsqu'il rédige ses avis juridiques, des décisions des organes conventionnels et des institutions spécialisées des Nations Unies, notamment de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a mis en place un réseau d'agents de liaison qui se réunissent plusieurs fois par an afin de faciliter les relations de travail avec les organismes des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Parlement européen et d'autres institutions de l'Union européenne ainsi que tous les États membres.

50. Au niveau du système des droits de l'homme des Nations unies, les rapports et les conclusions des organismes régionaux des droits de l'homme sont généralement consultés à l'occasion de l'examen des États membres par les organes conventionnels ou lorsque des affaires ont été soumises à l'une des 38 procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales examineront si l'État membre considéré a fait l'objet d'un examen dans le cadre d'un organisme régional des droits de l'homme. La référence à la jurisprudence ou à d'autres textes des mécanismes régionaux peut renforcer les conclusions des organes conventionnels et des procédures spéciales en situant les États membres dans leur contexte régional et en soulignant la complémentarité de leurs obligations en matière de droits de l'homme dans leur région respective.

51. Quelques premières mesures ont été prises pour renforcer la coopération entre le système des droits de l'homme des Nations Unies et les mécanismes régionaux, notamment une mission conjointe effectuée en octobre 2007 auprès de la Commission interaméricaine par le HCDH et le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des magistrats. Dans le système

interaméricain, des liens de coopération ont été entretenus avec le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, ainsi qu'entre le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits à la liberté d'opinion et d'expression, l'Union africaine et la Commission interaméricaine. La coopération entre les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et la Commission africaine a porté sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, tandis que les procédures spéciales et le système européen ont collaboré dans des domaines très divers. Outre la coordination sur des questions thématiques et l'étude de la jurisprudence des systèmes régionaux et internationaux, la coopération peut prendre des formes plus pratiques. Lorsque des requêtes sont déclarées irrecevables par des cours ou des commissions régionales pour des raisons de forme, elles peuvent être soumises au titulaire de mandat relevant de la procédure spéciale compétente puisque les procédures spéciales ne sont pas des organes judiciaires et sont parfois plus souples quant à la nature des requêtes qu'elles examinent.

52. La coopération entre le HCDH et les organisations régionales des droits de l'homme à l'appui des nouveaux mécanismes a également été soulignée. On a notamment relevé, comme exemple de contribution constructive, l'assistance fournie par le HCDH au titre de la révision de la Charte arabe des droits de l'homme en vue de rendre le texte plus conforme aux normes internationales contraignantes pour les États membres de la Ligue des États arabes.

53. Le système des Nations Unies pourrait également bénéficier d'une coopération accrue avec les mécanismes régionaux pour l'adoption des bonnes pratiques mises en place au niveau régional. La surveillance de l'application des décisions des organes conventionnels des Nations Unies pourrait être renforcée grâce à l'adoption de procédures similaires à celles qui sont utilisées dans le système européen. Les mécanismes des droits de l'homme du système des Nations Unies pourraient également être renforcés par l'adoption des procédures de sélection employées avec succès par les mécanismes régionaux pour accroître l'indépendance des cours et des commissions.

54. Les avantages d'une approche régionale et internationale concertée de la promotion et de la protection des droits de l'homme ne se limitent pas à l'efficacité et au partage de l'information. Les mécanismes régionaux et sous-régionaux, qui sont situés géographiquement plus près des requérants, sont parfois plus visibles et jugés plus accessibles. C'est notamment le cas pour les requérants qui n'ont pas les moyens de saisir un mécanisme international. Par ailleurs, lorsqu'une requête visant un État membre est soumise simultanément à l'organisme régional des droits de l'homme et à l'organisme conventionnel compétent des Nations Unies ou à la procédure spéciale compétente du Conseil des droits de l'homme, l'État membre en question est averti qu'il fait l'objet d'une surveillance étroite, ce qui peut l'encourager à rechercher un règlement interne du problème conformément aux normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme.

55. La coopération entre les mécanismes régionaux s'est intensifiée ces dix dernières années mais elle n'a pas encore acquis l'efficacité et la régularité que des échanges systématiques permettraient de lui donner. La coopération interrégionale est, de l'avis général, indispensable pour renforcer la protection des droits de l'homme et les institutions elles-mêmes. Il a été suggéré que l'ONU donne l'exemple en organisant des activités de coordination du type de cet atelier sur les arrangements régionaux.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

56. Les commissions et les cours régionales des droits de l'homme jouent un rôle inappréciable dans la promotion et la protection des normes internationales relatives aux droits de l'homme et entretiennent des relations de complémentarité avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme de leurs États membres et avec les organisations de la société civile.
57. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme devrait être invitée à nommer un agent de coordination de haut niveau afin de faciliter la coopération et le partage de l'information entre le Conseil des droits de l'homme, les mécanismes régionaux et sous-régionaux des droits de l'homme et le HCDH.
58. Cet agent de coordination devrait être doté de moyens qui lui permettent de centraliser les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience des mécanismes régionaux et sous-régionaux des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'application des normes relatives aux droits de l'homme au niveau régional. Il pourrait également faciliter, à leur demande, la fourniture d'une formation aux nouveaux mécanismes régionaux et sous-régionaux, en mettant à profit l'expérience de partenaires régionaux.
59. Cet atelier, qui constituait une première mesure pour promouvoir la coopération entre tous les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme, ainsi qu'avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les ONG menant des activités dans ce domaine, devrait être organisé régulièrement. Il devrait permettre de développer le partage de l'information et la formulation de propositions concrètes sur les moyens de renforcer la coopération entre les arrangements des Nations Unies et les arrangements régionaux dans le domaine des droits de l'homme et de définir des stratégies propres à surmonter les obstacles qui s'opposent à la promotion et à la protection des droits de l'homme aux niveaux régional et international.
