

La mise en œuvre des décisions en matière de droits de l'homme: réflexions, succès et nouvelles orientations

Introduction à la Collection Christian De Vos et 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'avérerait 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.

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 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.