

4 juin 2007

Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés  
fondamentales des populations autochtones

**Procédures spéciales et systèmes régionaux de défense des droits de l'homme:  
Domaines de renforcement de la coopération**

**Introduction**

1. Jusqu'ici la question de la coopération avec les mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme n'a pas été examinée de manière systématique à la réunion annuelle des procédures spéciales. Les présentes considérations générales visent à faciliter une réflexion collective sur les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour renforcer l'interaction et la coopération avec ces mécanismes, simplement en rassemblant un certain nombre d'expériences tirées de notre travail en tant que titulaires de mandat.
2. Les mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme pertinents pour notre travail dans le cadre des procédures spéciales sont en général: la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme, organes de l'Organisation des États américains (OEA) qui comptent plusieurs rapporteurs thématiques; la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine (UA) et son système de mécanismes thématiques spéciaux; les organes conventionnels du Conseil de l'Europe tels que la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité pour la prévention de la torture, le Comité européen des droits sociaux et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ainsi que d'autres mécanismes spécialisés, en particulier le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil; le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Représentant pour la liberté des médias et le Représentant spécial et Coordonnateur de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains; le Groupe de travail de l'Union européenne pour la défense des droits de l'homme et d'autres organes d'experts de l'UE.
3. Cette liste, qui est loin d'être exhaustive, montre bien que le régime international de défense des droits de l'homme est un réseau complexe de normes et d'institutions, dont les mécanismes régionaux sont un élément fondamental. Même si elles n'ont pas toutes le même niveau de capacité, ces institutions mobilisent des ressources pour atteindre nos objectifs communs en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. Un grand nombre de ces mécanismes se consacrent à des domaines analogues ou étroitement liés à ceux de nos propres mandats, en particulier dans le cas des mandats thématiques. Compte tenu des ressources limitées disponibles et de la multiplication des violations des droits de l'homme qui exigent des efforts communs de notre part, il faut réfléchir sérieusement à l'instauration d'une coopération avec les organes régionaux de défense des droits de l'homme.

## **Compétences techniques et échange général d'informations**

4. Ces dernières années, les procédures spéciales ont renforcé leur coopération avec les différents mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme, chacune dans son domaine de compétence, avec des résultats très prometteurs. La coopération a notamment pris la forme des activités suivantes, devenues habituelles pour de nombreux titulaires de mandat: participation à des séminaires d'experts et échange d'informations; échange de vues sur les questions de fond ainsi que sur les méthodes de travail; collaboration dans des actions se rapportant à des situations spécifiques.

5. Pour ne donner que quelques exemples récents, on citera les travaux menés par l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, en coopération avec le Rapporteur spécial de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour les personnes d'ascendance africaine et pour la lutte contre la discrimination raciale, en vue de l'élaboration du projet de normes interaméricaines relatives à la discrimination raciale, la collaboration entre le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays et son homologue de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, au sujet des discussions en cours sur l'élaboration d'un instrument de l'UA relatif aux personnes déplacées dans leur propre pays. De même, le Rapporteur spécial chargé d'examiner les questions se rapportant à la torture a l'habitude de coopérer avec les organes et secrétariats concernés au niveau européen, notamment le Bureau des institutions démocratiques de l'OSCE et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, bien sûr, avec le Comité européen pour la prévention de la torture. Le Rapporteur spécial a aussi participé à plusieurs réunions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui traitaient de questions en rapport avec son mandat. Pour ma part, en 2005, j'ai participé à une réunion plénière de la Commission africaine à Banjul, qui m'a donné l'occasion de prendre contact avec le Groupe de travail sur les populations et communautés autochtones de cette Commission.

6. Ces initiatives sont particulièrement utiles pour échanger des informations avec les institutions régionales au sujet des activités relatives à des thèmes ou à des pays qui relèvent de notre mandat. Par leur nature même, ces institutions sont en prise directe avec la réalité des régions et des pays et leur évolution et, en fonction de ces éléments, elles ont des modes d'approche différents de la protection des droits de l'homme. Les informations fiables qu'elles apportent sont donc extrêmement utiles pour l'établissement de nos rapports, mais aussi pour la définition de stratégies et de domaines prioritaires dans le cadre de notre travail d'experts indépendants.

## **Visites dans les pays**

7. Les titulaires de mandat ont aussi renforcé leur coopération avec les organes régionaux de défense des droits de l'homme en ce qui concerne les visites dans les pays. En effet, ils utilisent régulièrement les rapports par pays et par thème établis par ces organes, ainsi que leurs recommandations au sujet de tel pays ou telle affaire, pour préparer des missions. Dans la mesure où ces organes apportent des preuves fiables concernant la situation des droits de l'homme dans certains pays, l'information est essentielle pour l'élaboration de rapports de mission. Par exemple, la Commission interaméricaine a examiné plusieurs affaires mettant en cause des

pays d'Amérique latine où je me suis rendu, et les recommandations qu'elle avait faites m'ont été très utiles pour formuler mes propres recommandations aux gouvernements concernés.

8. Les organes régionaux représentés sur le terrain ont coopéré de manière plus directe en aidant à l'organisation et à la conduite des visites des titulaires de mandat. Par exemple, l'OSCE a apporté une aide lors de la visite du Rapporteur spécial chargé des questions se rapportant à la torture en Géorgie en février 2005, en particulier lorsque celui-ci s'est rendu en Ossétie du Sud. Dans le cas de mon propre mandat, l'Institut interaméricain des droits de l'homme (IIDH), dont le siège se trouve au Costa Rica, a prêté son concours à la préparation et à la réalisation des missions officielles que j'ai effectuées dans plusieurs pays d'Amérique latine, dans le cadre d'un accord conclu entre l'Institut et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Un responsable de l'IIDH faisait partie de la délégation officielle au cours de mes visites au Guatemala, au Chili, en Colombie, au Mexique et en Équateur.

9. Plus récemment, on a cherché à renforcer la coopération avec les organes régionaux en organisant des missions conjointes suivant des procédures similaires. On peut citer en particulier le cas du système africain de défense des droits de l'homme qui est doté d'un dispositif de rapporteurs spéciaux thématiques analogue à celui du Conseil des droits de l'homme. À titre d'exemple, le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays étudie actuellement la possibilité de participer à une mission conjointe au Soudan avec le Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique. La Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Afrique envisagent également de participer à une mission similaire au Togo.

10. Je suis convaincu que ces initiatives importantes porteront leurs fruits, non seulement pour ce qui est des efforts déployés pour atteindre l'objectif commun consistant à protéger plus efficacement les droits de l'homme, mais aussi en ce qui concerne les effets indirects que sont l'apprentissage mutuel et le renforcement des capacités institutionnelles.

### **Mécanismes de protection**

11. Chaque année, les gouvernements reçoivent des centaines de communications adressées au titre des procédures spéciales par des particuliers ou des organisations qui dénoncent des cas précis de violations des droits de l'homme. Comme nous le savons tous, la souplesse de la procédure des communications, différente des procédures obéissant à des règles plus strictes de présentation de plaintes aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, permet d'intervenir rapidement dans des situations très diverses.

12. Même si la procédure de communications est unique de par sa souplesse et son universalité, les systèmes régionaux de défense des droits de l'homme ont aussi des procédures analogues. C'est le cas, avec certaines différences juridiques, des mesures de précaution recommandées par la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Ces mesures sont demandées même dans des affaires qui ne sont pas expressément examinées par ces organes. Toutefois, à la différence des communications soumises au titre des procédures spéciales, un minimum de conditions procédurales est exigé. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, dans le

cadre du mandat spécifique d'alerte précoce, a recours à la diplomatie discrète pour traiter les situations humanitaires urgentes, ces interventions étant normalement officieuses. En revanche, le Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE ou le Représentant spécial et Coordonnateur pour la lutte contre la traite des êtres humains font régulièrement paraître des communiqués de presse sur des cas précis de situations urgentes ou critiques.

13. En général, nous connaissons tous l'existence de tels mécanismes dans notre propre domaine de compétence mais j'ai le sentiment que notre charge de travail, conjuguée à l'urgence des situations qui sont portées à notre attention, a quelque peu limité notre capacité de coopérer avec des mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme dans des cas précis de violations. Même si aucune étude n'a été réalisée sur la question, il existe certainement de nombreux cas où nous avons pris des mesures alors que des mécanismes régionaux étaient aussi intervenus. Par exemple, nous avons envoyé des communications dans des cas où la Commission interaméricaine des droits de l'homme avait ordonné des mesures de précaution ou surveillait l'application des mesures demandées, et vice versa. Cela n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais, étant donné que les ressources dont nous disposons pour mener nos activités sont limitées, que notre charge de travail est importante et que l'efficacité d'un bon nombre de ces mécanismes régionaux n'est plus à démontrer, il y a certainement lieu de mener une réflexion pour mieux choisir les critères d'intervention et éviter les doubles emplois. Davantage de coopération permettrait aussi de réduire la charge de travail que l'établissement de rapports impose aux gouvernements et, il me semble, de faire en sorte que ces derniers concentrent leurs efforts, au niveau institutionnel, pour remédier efficacement aux situations portées à leur attention.

14. Pour progresser dans cette direction on pourrait établir des relations de travail plus étroites entre le Service des procédures spéciales du HCDH et les secrétariats de ces mécanismes régionaux, ce qui permettrait d'avoir des éléments pour déterminer s'il y a lieu d'envoyer une communication dans des cas précis – en particulier les cas les moins urgents –, du moins quand il s'agit de pays d'Amérique ou d'Europe. On pourrait aussi envisager de mettre en place des canaux réguliers d'échange d'informations, sur le modèle des séances d'information hebdomadaires du Service des procédures spéciales, ou de désigner des agents de liaison au sein du Service ou des secrétariats régionaux.

15. Afin d'éviter les doubles emplois, on pourrait aussi demander à la source d'indiquer les mesures demandées par l'organe international (ainsi que les recours disponibles au niveau national) concernant une violation dénoncée (encore ici, à condition qu'il n'y ait pas urgence). Même si, comme on le sait, aucune règle n'empêche pas les titulaires de mandat d'intervenir si la même affaire ou situation fait déjà l'objet d'un examen ailleurs, cette information peut être importante pour déterminer s'il y a lieu d'envoyer des communications ou pour encourager les échanges avec les organes régionaux saisis d'affaires précises.

16. J'en viens à la question similaire mais plus large de la complémentarité entre notre procédure d'examen des communications et les procédures de plainte des organes des Nations Unies et des organes régionaux créés en application d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit bien sûr d'une question délicate à laquelle il n'est pas facile de répondre, qui pose des problèmes de complémentarité et de doubles emplois analogues à ceux décrits ci-dessus. Cela ne doit pas non plus être nécessairement considéré comme négatif. Pour donner un exemple récent, je me suis associé à la communication que le Rapporteur spécial sur le

logement convenable et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation ont envoyée au Gouvernement paraguayen au sujet de l'application de la décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Yakye Axa*. En l'espèce, nous avons estimé que la non-application de cette décision avait créé une situation de violation continue des droits de l'homme qui justifiait notre intervention, et que cette intervention pouvait réellement avoir un effet en l'absence de procédures d'application efficaces dans le système interaméricain.

17. À ce sujet, les fructueux efforts déployés ces dernières années pour renforcer notre coopération avec les organes conventionnels des Nations Unies peuvent donner des exemples intéressants des moyens possibles de renforcer la coopération avec les organes régionaux. Le secrétariat du HCDH peut ici encore jouer un rôle essentiel à ce sujet.

18. Le caractère confidentiel de notre procédure de communication a parfois été opposé pour limiter les échanges d'informations avec les organes externes dans des affaires précises. Cependant, je suis certain que l'établissement d'une collaboration avec les organes régionaux et leurs secrétariats peut permettre cet échange dans le respect absolu de la confidentialité de nos communications et de nos sources d'information.

### **Observations finales**

19. L'expérience récente montre que la coopération avec les organes régionaux de défense des droits de l'homme est désormais un élément essentiel des activités des procédures spéciales. En effet, ces organes apportent des connaissances et des informations spécialisées dans des domaines qui concernent directement les mandats des procédures spéciales, et leurs activités sont particulièrement utiles pour nos rapports. Les activités des procédures spéciales montrent que le degré de coopération avec les organes régionaux est satisfaisant dans les échanges d'informations et de connaissances techniques et que cette coopération s'étend progressivement à l'organisation de visites dans les pays. La coordination avec les procédures régionales dans le cadre d'actions menées en réponse à des violations précises des droits de l'homme, notamment au moyen de communications, constitue certainement un domaine qui mériterait d'être étudié davantage de façon à mieux utiliser les ressources et à contribuer plus efficacement à l'objectif commun: la protection des droits de l'homme, à tous les niveaux.

20. Les trois principaux domaines décrits ci-dessus illustrent simplement la coopération qui existe ou pourrait exister entre les procédures spéciales et les organisations régionales. Plus généralement, il est encourageant de noter par exemple que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a indiqué récemment qu'il souhaitait contribuer à assurer un suivi plus efficace des conclusions et des recommandations des procédures spéciales concernant des pays membres de cette organisation. Nous pourrions aussi encourager la tenue de débats plus larges entre nous et avec nos partenaires potentiels au sein des organisations régionales pour déterminer les moyens de promouvoir et soutenir le suivi de notre travail. Nous pourrions également réfléchir à la nécessité d'élaborer des stratégies pour renforcer la coordination générale de nos politiques et activités en vue de consolider les liens qui existent entre les systèmes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme et de donner plus de poids à ces deux systèmes.

-----