

Actualités Droits-Libertés du 22 avril 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L’HOMME (CIADH) : Une réforme du système interaméricain des droits de l’homme dans un contexte périlleux

*par Renata Bregaglio Lazarte**

Alors que plusieurs États latino-américains ont vivement critiqué le fonctionnement du système interaméricain de protection des droits de l’Homme, la Commission interaméricaine a décidé d’approuver au mois de mars dernier une série de réformes de son règlement. Sans plier face aux contestations de ces quelques États, la Commission aspire ainsi à forger un nouveau consensus autour de son fonctionnement, tout en préservant l’autonomie qui caractérise cet organe supranational.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

En approuvant le 18 mars 2013 [la Résolution n° 1/2013 \(en anglais\)](#), la [Commission interaméricaine des droits de l’Homme](#) (Commission IADH) a apporté à son règlement d’importantes modifications qui entreront en vigueur le 1^{er} août prochain. Cette évolution est l’aboutissement d’un processus de réforme enclenché en juin 2011 avec la création d’un [groupe de travail spécial](#). Au terme de ses travaux, ce groupe de travail avait adopté un [rapport \(en anglais\)](#). Il comportait soixante-sept recommandations dont cinquante-trois concernaient directement la Commission IADH. Un tel document était destiné à nourrir les discussions autour d’un supposé « *renforcement de la Commission IADH* » lors de la 44^{ème} Assemblée générale extraordinaire de [l’Organisation d’Etats américains](#) (OEA) du 3 juin au 5 juin 2012.

Mais le contexte était loin d’être favorable à un débat serein, au service de réformes constructives. Le climat était au contraire hostile à la Commission IADH. De [vives critiques](#) avaient été formulées à son encontre par les États membres de [l’Alliance Bolivarienne pour les Peuples de notre Amérique \(ALBA\)](#) (notamment la Bolivie, l’Equateur et le Venezuela). Ces derniers visaient en particulier la question des mesures conservatoires ainsi que l’institution du [Rapporteur spécial sur la liberté d’expression](#). Certaines décisions de la Commission avaient aussi [froissé quelques États](#) (sur le projet de barrage hydroélectrique de Belo Monte, en Amazonie, v. Commission IADH, 1^{er} avril 2011, MC 382/10, [Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu c. Brésil – ADL du 19 avril 2011](#)).

Dans ces conditions, un parallèle frappant pouvait être réalisé entre l’épreuve ainsi affrontée par le système interaméricain des droits de l’homme et la tempête qu’a essuyé en 2012 son homologue européen (v. [ADL du 30 janvier 2013](#)). Mais **de part de part et d’autre de l’Atlantique, les crises subies par les deux systèmes régionaux de protection des droits de l’homme ont débouché sur une issue comparable : le pire a été évité**. En effet, à l’instar de la [Conférence de Brighton](#) pour la Cour européenne des droits de l’homme ([ADL du 23 avril 2012](#)), les discussions dans le cadre de l’OEA ont finalement débouché sur un apaisement voire un renforcement du système interaméricain.

Un tel résultat doit beaucoup à la Commission IADH qui a affirmé avoir reçu les recommandations des États parties dans un esprit d’ouverture et constructif. En ce sens, elle a modifié l’article 79 de [son règlement](#) (relatif à la procédure de modification dudit texte) afin que toute modification soit précédée

d'une consultation publique. L'esprit de conciliation et d'ouverture fut toutefois accompagné d'un double message, empreint de fermeté. En premier lieu, **la Commission a réaffirmé sa position d'organe autonome, en particulier pour ce qui est de déterminer ses propres conditions de fonctionnement**. En second lieu, elle a tenu à rappeler dans l'exposé des motifs de la résolution que les réformes ainsi effectuées visaient avant tout au « *renforcement de la protection et promotion des droits fondamentaux* ». Et non bien sûr à son affaiblissement, ainsi que l'envisageaient certains États contempteurs de la Commission.

Ainsi, les réformes introduites au sein du règlement ont tâché, pour l'essentiel, d'améliorer le fonctionnement de la Commission (1°). A l'inverse, la « *réforme* » bien plus menaçante visant les rapporteurs spéciaux (« *relatorias* ») n'a pas été adoptée et l'enjeu crucial des financements par des ressources externes n'a pas donné lieu à de grands bouleversements. Ce bilan renforce donc le système interaméricain des droits de l'homme malgré les critiques (2°).

1°/- Des réformes du système interaméricain au service d'un meilleur fonctionnement de la Commission

Les principales réformes du règlement tel que modifié par la Résolution n°1/2013 tendent à rendre plus efficient le fonctionnement de la Commission sur des points clefs, dont certains furent sources de tensions. Il en est ainsi de l'enjeu des mesures conservatoires et provisoires (A), de l'ordre de traitement des requêtes (B) et de la décision d'admissibilité (C).

A – Les mesures conservatoires (Art. 25) et mesures provisoires (Art. 76)

Probablement dans le but de renforcer la légitimité juridique des mesures conservatoires (hautement remises en question par certains États), le premier paragraphe de l'article 25 modifié a conféré **une base juridique au pouvoir d'émettre ce type de mesures**. Pour ce faire, le texte prend appui sur l'article 106 de la Charte de l'OEA, l'article 41.B de la Convention américaine de droits de l'Homme, l'article 18.b du Statut de la CIADH et l'article XIII de la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes (*comp.* aux discussions sur cette même technique devant la Cour européenne des droits de l'homme – ADL du 30 janvier 2013 au point 2° et ADL du 16 décembre 2012 au point 2° A – et devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – ADL du 2 avril 2013).

De plus, faisant écho aux propositions des États quant à la nécessité de **préciser le domaine d'application** des mesures conservatoires, l'article 25.2 du règlement définit désormais les notions importantes pour leur mise en œuvre :

- La « *gravité* » : Impact sérieux qu'une action ou omission peut avoir sur le droit protégé ou sur l'effet éventuel d'une décision en suspens dans une affaire ou pétition face aux organes du système interaméricain ;

- L'« *urgence* » : Risque ou menace imminentes qui peuvent se concrétiser au point de rendre nécessaire une action préventive ou de protection en référé ;

- Le « *dommage irréparable* » : Atteinte aux droits qui, par sa nature même, n'est pas susceptible de réparation, de restauration ou d'indemnisation adéquate (sur l'enjeu de la réparation des violations dans le système interaméricain, v. ADL du 23 février 2013 sur Cour IADH, 21 novembre 2012, Sentence d'interprétation, Caso Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile, Série C n° 254).

Toujours dans le but de renforcer encore la légitimité de ces mesures, la réforme propose également que leur adoption soit à chaque fois accompagnée par une série d'éléments explicatifs : une description de la situation ainsi que des bénéficiaires ; le cas échéant, l'information apportée par l'Etat et le délai de vigueur des mesures conservatoires ; les observations de la Commission quant aux conditions de gravité, d'urgence et de caractère irréparable ; et, les votes des membres de la

Commission.

Enfin, s'agissant de la possibilité de **solliciter des mesures provisoires à la Cour interaméricaine des droits de l'Homme**, l'article 76 reformé établit une liste de critères qui devront être pris en compte par la Commission : la mise en place de mesures conservatoires préalablement octroyées ; le manque d'efficacité desdites mesures ; l'existence d'une mesure de ce type en relation avec une affaire soumise à la Cour interaméricaine. En ce sens, si cet article 76 admet certes que la Commission puisse solliciter des mesures provisoires en toutes circonstances lorsqu'elle le juge utile, ce texte est conçu de façon à **conditionner la demande de mesures provisoires à l'émission préalable d'une mesure conservatoire**. En d'autres termes, l'octroi d'une mesure *conservatoire* par la Commission tend à devenir une étape indispensable avant de pouvoir solliciter des mesures *provisoires* de la part de la Cour, organe juridictionnel.

B – Les « procédures initiales » et l'ordre de traitement des « pétitions » (Art. 29)

Afin de renforcer la sécurité juridique dans la procédure applicable devant la Commission IADH, le nouvel article 29 signale expressément que les « *pétitions* » seront appréciées **selon leur ordre d'arrivée**. Néanmoins, l'innovation consiste surtout dans **l'édiction d'exceptions à cette règle de priorité** :

- Lorsque l'écoulement du temps prive la demande de son effectivité. Il en est ainsi quand la victime présumée est un adulte majeur, un enfant, une personne en situation de maladie terminale, lorsque la victime présumée risque la peine de mort, ou lorsque l'objet de la pétition présente des liens avec une mesure conservatoire ou provisoire en vigueur ;
- Lorsque les victimes présumées sont des personnes privées de liberté ;
- Lorsque l'Etat manifeste formellement son intention d'entrer dans un processus de règlement amiable de l'affaire ;
- Lorsque la décision peut avoir pour effet de résoudre des problèmes structurels graves ayant un impact sur les droits de l'homme ;
- Lorsque la décision est susceptible de provoquer des changements législatifs ou des évolutions dans la pratique étatique, afin d'éviter la réception par la Commission de multiples demandes sur une même problématique.

Une telle procédure fait écho à [la politique de « priorisation »](#) des requêtes mise en place par la Cour européenne des droits de l'homme (v. [ADL du 15 novembre 2010](#)).

C – La décision d'admissibilité (Art. 36.3)

Ouvrir une affaire tout en choisissant de **différer les débats sur l'admissibilité de la pétition au stade de son examen au fond** est une possibilité qui était déjà prévue par le règlement de la Commission. Mais cette pratique était exceptionnelle. La réforme de mars 2013 introduit cependant au sein de l'alinéa 3 de l'article 36 une série de critères indicatifs et alternatifs que la Commission est invitée à prendre en compte au moment d'adopter une telle décision :

- Quand la condition d'épuisement des recours internes est inextricablement liée au fond de l'affaire ;
- En cas de gravité et d'urgence ou lorsqu'il est considéré que la vie d'une personne ou son intégrité personnelle sont exposées un risque imminent ;
- Lorsque l'écoulement du temps empêche que la décision de la Commission ait un effet utile.

*

2°/- L'absence de « réforme » au sujet des rapporteurs spéciaux (« relatorias ») et l'enjeu crucial du financement

Malgré la forte pression des États du bloc de l'ALBA pour reformer le statut du [Rapporteur spécial sur la liberté d'expression](#), aucune modification du règlement de la Commission n'a été réalisée à ce sujet. Depuis le début des discussions sur la réforme de la Commission, le Venezuela, la Bolivie et l'Équateur ont tout particulièrement critiqué la *Relatoria Especial sobre Libertad de Expresion*, au motif que ce rapporteur était le seul à relever d'une catégorie dite « spéciale ». Or cette caractéristique lui permet de se constituer en bureau permanent, avec une structure opérationnelle propre. Il disposait ainsi d'une indépendance fonctionnelle et économique, c'est-à-dire d'une autonomie pour obtenir des financements pour son fonctionnement. Ainsi, ce rapporteur [reçoit des fonds d'organisations non gouvernementales](#) des États-Unis et de l'Union européenne (30 % du budget).

Lors de la [Déclaration de Guayaquil du 11 mars 2013](#), les États parties à la Convention interaméricaine des droits de l'homme ont proposé que chacune des *relatorias* soit considéré comme dotés d'un caractère spécial et que leur soit garanti un financement adéquat pour l'accomplissement de ses buts. Mais **octroyer le statut « spécial » à toutes les relatorias, et surtout établir des sources de financement limitées, revient à les priver de leur autonomie institutionnelle**. Ceci viderait également de son sens le caractère « spécial » de la *Relatoria Especial sobre Libertad de Expresion*.

Le maintien du *statu quo* au sujet de cette institution du rapporteur spécial sur la liberté d'expression a donc valeur de succès pour le système interaméricain des droits de l'homme. Plus largement sur le terrain crucial des ressources, « *le financement externe de la CIDH, contesté par l'Équateur et ses alliés, est maintenu, sachant que l'un des principaux bailleurs de fonds est l'Union européenne* » (v. Paulo A. Paranagua, « [La Commission interaméricaine des droits de l'homme soutenue par une large majorité à l'OEA](#) », in *America Latina (VO)*, 23 mars 2013).

*

* *

Au cours de ce processus de réforme, la pression exercée par certains États le fut de façon indirecte, sur les Commissaires ou par l'intermédiaire de menaces de réductions budgétaires. Mais l'issue des événements a révélé combien la Commission interaméricaine des droits de l'homme était autonome, en particulier à l'heure d'approuver des modifications dans son règlement. Bien sûr, toute menace pesant sur le système interaméricain des droits de l'homme n'est pas écartée et les critiques pourraient persister.

Mais contrairement à ce qui a été signalé [dans différents médias](#), si certains États ne sont pas satisfaits des réformes réalisés, **ils ne peuvent se retirer de la seule Commission interaméricaine des droits de l'Homme. Cette dernière constitue en effet un organe principal de l'OEA**. Partant, si un Etat ne souhaite plus être soumis aux procédures contentieuses initiées contre lui devant la Commission, **sa seule option consisterait à dénoncer la Charte de l'OEA**. Mais ceci serait sans aucune incidence sur les affaires qui sont en cours.

Commission IADH, 18 mars 2013, [Résolution n°1/2013](#) portant réforme du règlement (en anglais) – [Communiqué de presse en espagnol et en anglais](#)

[Page spéciale dédiée aux réformes](#) sur le site de la Commission IADH (et [sur le site de l'OEA](#))

Pour aller plus loin (en français) :

Marie Delcas, « [Offensive contre la Commission interaméricaine des droits de l'homme](#) », in [Le Monde](#) (Accès restreint), 5 juin 2012.

Paulo A. Paranagua, « [La Commission interaméricaine des droits de l'homme sur la sellette, attaquée par une partie de la gauche](#) », in *America Latina (VO)*, 21 mars 2013.

Paulo A. Paranagua, « [La Commission interaméricaine des droits de l'homme soutenue par une large majorité à l'OEA](#) », in *America Latina (VO)*, 23 mars 2013.

Pour citer ce document :

Renata Bergaglio Lazarte, « [Une réforme du système interaméricain des droits de l'Homme dans un contexte périlleux](#) » [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 22 avril 2013

* Renata Bergaglio Lazarte est Maître de conférence en droit public à la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos - IDEHPUCP)

N.B. : Ce texte a été initialement traduit de l'espagnol par Carlos Gonzales-Palacios et a été remanié par Nicolas Hervieu.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact