

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.

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 Sawhoyamaya 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 audiences 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 indemnisations 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 Ramírez et Raxcacó](#) en 2008, pour dissuader le Guatemala d'appliquer la peine de mort.

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

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 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.