

Comment les ONG peuvent-elles contribuer à l'exécution— et quels sont les freins qui les entravent ?

Un échange avec des dirigeants d'ONG basées en Amérique, en Afrique et en Europe

Comment les organisations non gouvernementales peuvent-elles promouvoir l'exécution des jugements et des décisions à propos des droits de l'homme ? Et pourquoi doivent-elles consacrer leurs maigres ressources à cette cause ? En juillet 2020, **Anne-Katrin Speck**, membre de l'équipe de recherche du HRLIP et désormais doctorante au Human Rights Centre de l'université de Gand, a abordé ces questions en ligne avec **Viviana Krsticevic**, directrice exécutive du [Centre pour la justice et le droit international](#) (CEJIL) ; **Gaye Sowe**, directeur exécutif de l'[Institute for Human Rights and Development in Africa](#) (IHRDA) ; et **George Stafford**, directeur de l'[European Implementation Network](#) (EIN). Ceci est une transcription modifiée de leur conversation.

Je suis ravie de retrouver les directeurs exécutifs de trois grandes ONG de défense des droits de l'homme en Amérique, en Afrique et en Europe. Les organisations que vous représentez toutes promeuvent activement une exécution effective des jugements et des décisions des tribunaux et des commissions des droits de l'homme dans vos régions respectives. Entrons directement dans le vif du sujet. Face aux difficultés majeures auxquelles est confrontée la cause des droits de l'homme – une pandémie, la montée du populisme et de l'autoritarisme, et les tentatives visant à saper l'État de droit, y compris dans des démocraties supposées être bien établies – l'exécution des décisions de justice individuelles a-t-elle encore de l'importance?

George : Absolument, oui. En Europe, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne signifient pas seulement que la justice soit rendue pour une personne. Ils doivent être suivis d'une exécution dans l'ensemble de la société, en résolvant problèmes de fond en matière de droits de l'homme pour tout le monde. Lorsqu'un journaliste est tué, non seulement la famille de la victime est indemnisée et obtient une enquête digne de ce nom, mais l'État se doit d'adopter des réformes pour garantir que d'autres journalistes ne sont pas ciblés. C'est ce niveau de réforme qui doit résulter d'une exécution correcte. Si l'exécution des arrêts de la CEDH était parfaite, nous aurions des solutions vraiment décisives et utiles pour tous les problèmes que vous avez cités.

Est-ce également vrai dans le contexte interaméricain ?

Viviana : Je dirais que c'est encore *plus* vrai pour l'Amérique. Le système européen est probablement moins ambitieux dans la résolution des problèmes structurels et systémiques, ce qui s'explique par la manière dont il a évolué historiquement. Par exemple, le système européen est plus restreint en ce qui concerne les réparations demandées. Je pense que le système interaméricain progresse dans une direction plus prometteuse de ce point de vue. La Cour interaméricaine a seulement rendu quelque 250 arrêts en 40 ans d'existence, mais chacun de ces jugements contient des ordonnances de réparation soigneusement étudiées pour inciter divers acteurs institutionnels nationaux à s'engager à répondre aux problèmes de fond. La Cour interaméricaine a changé le cours de l'histoire dans de nombreux pays. Peut-on en dire autant du système européen ?

George : La théorie qui fonde le système européen tel qu'il existe aujourd'hui, bien qu'elle n'ait pas forcément été conçue de cette manière à l'origine, est qu'il ne doit pas produire des résultats uniquement pour les individus, mais pour l'ensemble de la société. Mais vous avez raison, Viviana, de souligner que dans ses arrêts, la Cour européenne est réticente à imposer des mesures correctives structurelles, et elle le fait rarement. En revanche, pour ce qui est de la phase d'exécution au niveau du Comité des Ministres, les États sont dans l'obligation de présenter un plan pour remédier aux insuffisances sous-jacentes. Permettez-moi de citer un exemple d'une affaire remportée par un groupe de défense des droits LGBTI en Moldavie, qui affirmait que ses manifestations étaient interdites par les autorités gouvernementales de manière injustifiée et incohérente. Après une longue période d'exécution (et un parcours cahoteux), ces deux dernières années, des manifestations pour les droits LGBTI ont eu lieu dans la capitale moldave, grâce à des réformes structurelles et pas seulement à la justice individuelle.

Gaye, depuis une perspective africaine, pourquoi est-ce que les ONG devraient-elles se préoccuper de l'exécution des décisions de justice individuelles ?

Gaye : Il est vrai que les tribunaux et commissions régionaux peuvent impulser le changement, peut-être même tout particulièrement dans le système africain des droits de l'homme. L'Afrique est unique dans le sens où la Charte africaine permet à la Cour et à la Commission de puiser dans d'autres juridictions. Cela signifie que rien ne m'empêche, lorsque je plaide une affaire, de me référer à une décision de justice inédite émanant des systèmes interaméricain ou européen. À l'IHRDA, nous nous appuyons beaucoup sur la jurisprudence du système interaméricain, en particulier pour réclamer des réparations spécifiques. Nous l'avons fait par exemple pour une [affaire](#) dans laquelle nous avons poursuivi contre le Mali et qui a abouti à une [décision charnière](#) sur les droits des femmes et des enfants. Lorsque le système est aussi flexible, vous pouvez en faire bon usage pour inciter au changement. La situation est souvent meilleure au niveau régional, surtout lorsque on sait à quel point certaines magistrats nationales sont conservatrices dans notre région.

Vous semblez tous être d'accord sur le fait que l'exécution effective des jugements sur les droits de l'homme mérite de travailler sur, puisqu'elle peut conduire à des améliorations tangibles dans la vie des citoyens. En quoi les organisations représentant la société civile sont-elles mieux placées pour inciter à cette exécution ?

Gaye : Dans la plupart des instances, nous plaidons nous-mêmes les poursuites, donc nous connaissons parfaitement les problématiques et le contexte. Après avoir rassemblé les preuves, présenté le dossier, plaidé et gagné l'action en justice, nous sommes mieux placés que quiconque pour inciter à l'exécution. Il faut aussi qu'une pression soit exercée sur les gouvernements, au niveau local. C'est un aspect sur lequel les organisations de la société civile peuvent travailler sur.

Viviana : Et elles peuvent le faire à travers divers moyens, en combinant le plaidoyer, la mobilisation, la médiatisation, en créant des institutions et des alliances, et en faisant un travail de sensibilisation auprès des acteurs clés.

George : Je suis d'accord et je dirais que la société civile peut grandement contribuer à l'exécution de trois manières très concrètes. La première est de fixer le programme des

réformes : à travers des propositions soumises au processus d'exécution, les acteurs de la société civile peuvent dire ce qui doit être fait pour résoudre le problème...

Ce qui est particulièrement important dans le système européen, où la Cour énonce rarement des mesures correctrices, comme on a entendu dit précédemment.

George : Exactement. Bien souvent, les solutions mises en avant par les gouvernements sont très minimalistes. Les ONG sont déterminantes pour nourrir la réflexion à ce stade parce qu'elles peuvent dire : « cette réforme ne sera pas efficace sans tel élément supplémentaire, et en voilà la démonstration. »

La deuxième manière de promouvoir l'exécution depuis la société civile, c'est de faire pression pour que les réformes avancent. Viviana a déjà fait allusion à la multitude des arrêts qui sont rendus par la CEDH. Rien qu'en 2019, la Cour a conclu à des [violations dans 790 dossiers](#). L'obligation de réforme exercée sur les États ne se rencontre ni l'implication ni les infrastructures de nombreux États. Un morceau de papier à Strasbourg ne provoque pas le changement à lui seul. Il faut que des personnes s'impliquent à l'échelle locale, et les ONG sont bien placées pour cela parce qu'elles disposent des informations et des réseaux, et qu'elles s'investissent pour obtenir des résultats.

La troisième manière est d'empêcher la clôture prématurée des dossiers. Nous entendons souvent que les gouvernements assurent qu'ils ont remédié au problème et que le dossier doit être clos, avant de voir le problème resurgir. Bien évidemment, mettre un terme à la supervision de l'exécution avant qu'elle ait montré effectivement ses effets a des conséquences désastreuses sur l'ensemble du processus judiciaire et la stratégie qui l'accompagne. Il est donc important que la société civile contribue au processus de suivi de l'exécution pour éviter cela.

Viviana : Un autre aspect que je souhaite souligner est que, dans les trois systèmes, les organisations de la société civile jouent un rôle en litigant pour faire évoluer les institutions. Nous lançons des poursuites et plaidons non seulement pour obtenir des résultats en faveur de la victime, mais aussi pour changer le système supranational. Nous contribuons à *façonner* ces systèmes. Par exemple, les Européens ont fait pression pour que le Comité des Ministres soit plus transparent et de rendre compte. C'est important d'intégrer cela dans nos stratégies, car ça permet d'aborder le processus de mise en conformité et ses résultats de manière plus dynamique. Cela permet aussi d'expliquer l'évolution de nos systèmes respectifs.

J'aimerais avoir votre avis sur ce qui entrave une plus grande implication de la société civile dans l'exécution des jugements sur les droits de l'homme.

Gaye : Dans le système africain, je mentionnerai deux obstacles. Le premier est le manque de transparence. Lorsqu'un État soumet une proposition concernant l'exécution d'un jugement, les ONG cherchant à fournir des informations sont rarement au courant de ce que l'État a proposé. C'est pourquoi nous suggérons que la Commission et la Cour organisent des auditions d'exécution. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant le fait déjà. Les échanges en face à face peuvent être utiles parce qu'on en dégage des preuves sur ce que l'État a fait- ou n'a pas fait.

La deuxième entrave au niveau africain est que nous ne disposons pas d'un réseau comme l'EIN, qui travaille exclusivement sur l'exécution. L'IHRDA et quelques autres ONG, comme REDRESS, font ce qu'ils peuvent pour s'assurer que les décisions de la Commission et de la Cour conduisent à de réels changements sur le terrain. L'exécution revient aussi, ici et là, dans les discussions du Litigators' Group, un collectif d'organisations de la société civile qui porte des affaires devant la Commission africaine. Des efforts sont donc déployés à l'échelle régionale, mais ils sont désordonnés.

George : Du côté européen, je dirai qu'il y a aussi deux obstacles majeurs. Le premier est le manque de connaissances sur la façon dont l'exécution fonctionne. Portant, je pense que ce problème de connaissance régresse, en partie parce qu'il y a une reconnaissance plus large que l'exécution est fondamental de la part de toutes les personnes impliquées dans les litiges. Le deuxième obstacle est le financement. Nous avons mené une enquête auprès des organisations de notre réseau, et elles ont expliqué que la première raison pour laquelle elles ne travaillaient pas davantage sur l'exécution était l'absence de mécanismes de financement dédiés spécifiquement à ce domaine. À mon sens, il doit y avoir plus de soutien pour la promotion de l'exécution, car les groupes représentant la société civile désirent vraiment de travailler sur cet aspect.

Viviana : Pour moi, les questions de la connaissance et du financement sont interdépendantes. J'apprécie le fait que de plus en plus d'universitaires et d'ONG produisent [des publications](#) rappelant que l'exécution prend du temps et est un processus itératif. Ils expliquent la boucle de rétroaction et comment les changements aux niveaux national et international, peuvent fortement contribuer à davantage de changements structurels. Cette compréhension du processus doit être diffusée auprès des bailleurs de fonds, qui sont souvent impatients parce qu'ils ne comprennent pas réellement qu'il faut beaucoup de temps et d'investissements pour exécuter une décision de justice. Si vous recevez un financement, vous pouvez contribuer à l'évolution de la législation, mais pour que cela change les tendances de fond et ancre de nouvelles dynamiques solides au niveau national, un engagement soutenu et durable est nécessaire. C'est une dimension éclipsée dans le discours sur la mise en conformité et l'impact.

Le découragement est aussi un vrai problème, beaucoup d'affaires se prolongeant sur des années.

George : Je suis d'accord. Et étant donné que les personnes peuvent se décourager, il est important que les ONG travaillent aussi sur des affaires qu'elles n'ont pas portées elles-mêmes en justice, et qu'elles prennent le relais quand ceux qui l'ont fait perdent la motivation. Ceci est en train de se produire actuellement en République tchèque, où [des ONG travaillent](#) sur une [affaire](#) de discrimination ethnique à l'école, et qu'elles n'ont pas initiée originalement. Certains jugements concernent des problèmes endémiques et complexes qui ne peuvent tout simplement pas être résolus en cinq ou dix ans. C'est pourquoi l'idée selon laquelle les ONG doivent s'en tenir à leurs propres affaires est problématique.

Si vous vous adressiez directement à une ONG voulant s'impliquer dans la promotion de l'exécution pour la première fois, quel conseil lui adresseriez-vous ?

George : Je lui conseillerais de penser à l'exécution au niveau national et international. Ceux qui s'impliquent dans l'exécution sont souvent des avocats qui ont tendance à se concentrer sur le mécanisme de surveillance international et sur la manière d'influencer l'évaluation de l'organe de surveillance. Ceci est évidemment une part fondamentale du processus, mais le travail au niveau national est aussi déterminant. C'est cette partie-là que j'aimerais voir progresser. En définitive, l'exécution doit surgir au niveau national. Donc, forgez des alliances, ayez une bonne stratégie pour influencer ceux qui sont au pouvoir, et soignez vos relations avec les médias pour obtenir une bonne couverture de vos activités.

Viviana : Premièrement, faites de l'exécution votre priorité. Pensez à l'exécution quand vous élaborez votre stratégie, quand vous choisissez les causes que vous allez défendre et quand vous identifiez vos alliés. Deuxièmement, soyez conscients qu'à mesure que les choses évolueront, vous devrez peut-être adapter votre stratégie. Et aussi, soyez conscients des changements dans le contexte international et local. Cela peut se révéler décisif pour identifier les possibilités et les restrictions liées à une affaire, ainsi que pour trouver des leviers. Enfin, soyez patients, gardez espoir et restez attachés à une communauté. Cela vous aidera quand vous perdrez espoir. Cela vous permettra de persévérer sur le long terme.

Gaye : Je suis d'accord avec Viviana sur le fait que l'exécution doit être prise en compte dès le départ. Les ONG qui s'engagent dans des litiges stratégiques au niveau régional doivent comprendre que l'exécution contribue à instaurer la confiance dans le système des droits de l'homme. Lorsque vous parlez à une personne dont les droits ont été violés, la première question qu'elle vous pose est : « Si je passe des années dans des procédures judiciaires, qu'est-ce que j'en tirerai au final ? » Si vous ne disposez pas d'éléments concrets pour la convaincre qu'après la décision de justice, il y aura une exécution, ce sera extrêmement difficile d'obtenir son adhésion. Donc, il est important d'avoir un plan dès le début. Cela signifie aussi que vous devez être réalistes sur ce que vous pouvez accomplir. Je pense que ceux d'entre nous qui sont engagés dans des litiges comprennent qu'il ne s'agit pas toujours d'obtenir les décisions les plus progressistes si cela n'a pas d'impact significatif sur le quotidien des gens. Bien sûr, nous voulons que les jugements soient exécutés d'une certaine manière, mais selon le contexte, certaines solutions ne sont pas réalistes ou faisables. Si vous êtes trop ambitieux, vous donnerez l'impression d'échouer avant même d'avoir commencé. Donc, planifiez tout d'avance et soyez réalistes.