

LES MECANISMES CONVENTIONNELS
DE PREVENTION DES VIOLATIONS
DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU REGIONAL

SANDRINE TURGIS

Maître de conférences en droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne

Le terme « prévention » peut faire partie intégrante du titre de certaines conventions régionales relatives aux droits de l'homme. Tel est le cas, d'une part, de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture de 1985 et de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 1987 et, d'autre part, de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme de 1994 et de la Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique de 2011¹. Le système africain fait figure d'exception puisqu'il n'y existe pas de convention traitant spécifiquement de la prévention ou de la répression de la torture et que le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) relatif aux droits des femmes en Afrique ne reprend pas ce terme de prévention dans son titre. Quant au système asiatique de protection des droits de l'homme, il est quasi-inexistant, tant sur le plan conventionnel qu'institutionnel, ne reposant actuellement que sur la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), établie en octobre 2009, qui s'est vue principalement attribuer des compétences dans le domaine de la promotion des droits de l'homme².

Les conventions régionales expressément axées sur la prévention des violations des droits de l'homme ne définissent cependant pas ce terme. En parcourant leurs dispositions, il apparaît que la notion de prévention, ainsi mise en avant, recouvre différentes réalités. En effet, il peut s'agir de l'énonciation des mesures nationales de prévention que doit prendre l'Etat

¹ Cette dernière convention n'est pas encore entrée en vigueur.

² BRACHET, I., « La Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ANASE, premier organe régional dans le domaine des droits de l'homme en Asie du Sud-Est : avancée historique ou écran de fumée ? », *RTDH*, 2010, n° 83, p. 625.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France

tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

SANDRINE TURGIS

pour respecter ses obligations conventionnelles³. Il peut aussi s'agir de la mise en place de mécanismes conventionnels de prévention des violations. Ainsi le préambule de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants souligne que cet instrument met en place un « *mécanisme non judiciaire, à caractère préventif fondé sur des visites* »⁴. Selon les termes de cette convention, outre des visites périodiques, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) « *peut organiser toute autre visite lui paraissant exigée par les circonstances* »⁵. De telles visites *ad hoc* peuvent aussi être organisées par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)⁶. Il s'agit, dans cette dernière hypothèse, d'un mécanisme subsidiaire par rapport au mécanisme de soumission et d'examen périodiques de rapports étatiques, mécanisme prévu par la Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ainsi que par la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture et la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme⁷. Ce mécanisme des rapports étatiques périodiques est aussi prévu par d'autres conventions régionales⁸, certaines

³ Articles 6 à 14 de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture ; articles 7 à 9 de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme ; articles 12 à 17 de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Une telle obligation de prévention peut aussi être consacrée sur le fondement des dispositions d'autres conventions régionales. C'est ainsi qu'en s'appuyant sur la CADH, la Cour IDH consacre le « *devoir juridique* » de l'Etat de « *prévenir raisonnablement les violations des droits de l'homme* » : Cour IDH, arrêt du 29 juillet 1988, *Velásquez-Rodríguez c. Honduras (fond)*, série C, n° 4, § 174. L'étendue de cette obligation varie selon les circonstances : BENZIMRA-HAZAN, J., « Disparitions forcées de personnes et protection du droit à l'intégrité : la méthodologie de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », *RTDH*, 2001, n° 47, p. 785. De même, la Cour EDH, s'appuyant sur les articles 1 et 3 de la CEDH, souligne que les enfants et autres personnes vulnérables « *ont droit à la protection de l'Etat, sous la forme d'une prévention efficace* » les mettant à l'abri de formes graves d'atteinte à l'intégrité de la personne : Cour EDH, Chambre, arrêt du 23 septembre 1998, *A. c. Royaume-Uni*, Requête n° 25599/94, § 22. Pour atteindre cette conclusion, elle recourt à la notion d'obligations positives et à celle d'effet horizontal de la CEDH : GOUTTENOIRE, A., « Le droit de l'enfant d'être protégé contre les mauvais traitements », *RTDH*, 2003, n° 56, p. 1365.

⁴ Sur cette convention : DECAUX E., « La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants », *AFDI*, 1988, pp. 618-634.

⁵ Article 7 de la Convention européenne pour la prévention de la torture.

⁶ Article 68 §§ 9 et 14 de la Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Le même mécanisme est prévu à l'article 38 § 4 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe.

⁷ Ce mécanisme est prévu respectivement aux articles 68, 17 et 10 de ces conventions.

⁸ Article 38 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ; article 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; articles 21 et 22 de la Charte sociale européenne ; article 62 de la CADHP ; article 43 de la Charte africaine des droits et du bien être de l'enfant ; article 42 de la CADH (concerne la remise par les Etats de copies de rapports fournis aux Comités exécutifs du Conseil économique et social interaméricain et au Conseil interaméricain pour

LA PRÉVENTION DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

organisant quant à elles la possibilité de demander à l'Etat de fournir un rapport ponctuel ou d'apporter des explications sur l'application effective de la convention concernée, en qualifiant parfois ce mécanisme d'enquête⁹. L'établissement de ces rapports dans lesquels les Etats parties doivent préciser les mesures législatives, judiciaires et administratives donnant effet à leurs obligations conventionnelles

« est un outil dont l'utilité est reconnue en matière de prévention des violations des droits de l'homme »¹⁰.

De plus, l'examen de ces rapports autorise un mécanisme de contrôle, distinct de l'examen de cas concrets dans le cadre de communications ou de requêtes. Ainsi ces visites, rapports ou enquêtes, qui permettent l'examen de la situation nationale indépendamment d'une procédure contentieuse, font partie des *« moyens d'anticiper et d'empêcher les violations »¹¹.*

Autre mécanisme de prévention des violations droits de l'homme, celui des avis consultatifs peut permettre à l'Etat partie de connaître, en dehors d'une procédure contentieuse, la façon dont il faut interpréter un traité de protection, voire – selon l'étendue matérielle du mécanisme concerné – d'obtenir un avis sur la compatibilité de son droit national avec ces exigences conventionnelles. Ce mécanisme est prévu, dans le système interaméricain, à l'article 64 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) et à l'article 11 de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, dans le système européen à l'article 47 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'article 29 de la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine et, dans le système africain, à l'article 45 de la CADHP. L'adoption, le 10 juillet 2013, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe du protocole n° 16 à la CEDH élargissant la compétence consultative de la Cour de Strasbourg souligne toute l'actualité de ce mécanisme de prévention. En 2005, une réflexion était déjà menée par un Groupe des Sages afin d'élargir la procédure consultative de la juridiction de Strasbourg dans l'optique de *« renforcer le rôle constitutionnel de la Cour »¹².* C'est la

l'Education, la Science et la Culture) ; article VI de la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées.

⁹ Article 52 de la CEDH ; article 68 § 13 de la Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; article 30 de la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine ; article 25 § 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; article 43 de la CADH.

¹⁰ DREMZEWSKI, A., « La prévention des violations des droits de l'homme : les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2000, n° 43, p. 384.

¹¹ FRANCIS, C., « La guerre en Tchétchénie : quelle efficacité du Conseil de l'Europe face à des violations massives des droits de l'homme ? », *RTDH*, 2004, n° 57, p. 79.

¹² Conseil de l'Europe, *Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres*, 15 novembre 2006, CM(2006)203, partie III-B.4.

SANDRINE TURGIS

déclaration adoptée en 2011 lors de la Conférence d'Izmir sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui fixe le cadre matériel encadrant la rédaction du protocole. Cette déclaration invitait

« le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats Parties à éviter de nouvelles violations »¹³.

Un autre mécanisme de prévention entretient des liens étroits avec la procédure contentieuse. Il s'agit des mesures provisoires et conservatoires qui visent à empêcher qu'un préjudice – souvent qualifié d'irréparable – ne soit causé aux victimes d'une violation alléguée. Ainsi a pu être évoquée

« l'extraordinaire importance de ces mesures comme moyen préventif de garantie des droits de l'homme »¹⁴.

Intervenant avant l'éventuelle constatation d'une violation, les mesures provisoires ou conservatoires sont indiquées sans préjuger du résultat de l'examen au fond de l'affaire¹⁵. L'édiction de ces mesures est prévue à l'article 39 du règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), à l'article 98 du règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Commission ADHP), à l'article 27 du protocole additionnel à la CADHP, à l'article 25 du règlement intérieur de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Commission IDH) et à l'article 63 de la CADH. Ces mesures provisoires et conservatoires sont parfois l'enjeu d'un véritable rapport de force juridique entre les organes conventionnels qui les indiquent et certains Etats qui ne s'estiment pas tenus de les suivre. Cette situation a conduit la Commission IDH à modifier récemment son règlement intérieur. Dans sa nouvelle version, entrée en vigueur le 1^{er} août 2013, ce règlement tente de rattacher la compétence de la Commission en matière d'édiction de mesures conservatoires aux pouvoirs qui lui sont conventionnellement dévolus ainsi qu'aux obligations conventionnelles pesant sur les Etats¹⁶.

Au-delà de leur relative convergence, ces mécanismes conventionnels de prévention des violations droits de l'homme peuvent, selon les conventions régionales concernées, présenter des différences quant à la base juridique de

¹³ Déclaration d'Izmir, adoptée à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, 26-27 avril 2011, Plan de suivi, D.

¹⁴ COHEN-JONATHAN, G., « Conclusions », in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux*, COHEN-JONATHAN, G. et FLAUSS, J.-F. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 302.

¹⁵ COLLINS, L., « Provisional and Protective Measures in International Litigation », *RCADI*, tome 234, p. 234.

¹⁶ Article 25 du règlement intérieur de la Commission IADH.

LA PRÉVENTION DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

leur consécration, quant à leur étendue ou quant aux modalités de leur mise en œuvre. Ces convergences et divergences conventionnelles peuvent être analysées en parallèle de l'examen de l'hétérogénéité des mécanismes de prévention indépendants d'une procédure contentieuse (I) ainsi que des divers liens existants entre les mécanismes de prévention et les procédures contentieuses (II).

I. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION INDÉPENDANTS D'UNE PROCÉDURE CONTENTIEUSE

L'hétérogénéité des mécanismes de prévention des violations droits de l'homme indépendants d'une procédure contentieuse se traduit notamment par l'étendue matérielle variable de la compétence consultative (A) et par la diversité des mécanismes permettant l'examen de la situation nationale (B).

A. L'étendue matérielle variable de la compétence consultative

La compétence des juridictions régionales de protection des droits de l'homme en matière d'avis consultatifs, si elle est bien conventionnellement consacrée pour les trois juridictions, ne revêt pas la même étendue.

La compétence consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IDH) est très large et l'a conduit à rendre jusqu'à présent vingt avis consultatifs, avis portant sur l'interprétation du droit conventionnel mais aussi sur la compatibilité du droit national avec ce dernier. En effet, selon l'article 64 § 1 de la CADH

« les Etats membres de l'Organisation pourront consulter la Cour à propos de l'interprétation de la présente Convention ou de tout autre traité concernant la protection des droits de l'homme dans les Etats américains [et] sur la demande de tout Etat membre de l'Organisation, la Cour pourra émettre un avis sur la compatibilité de l'une quelconque des lois dudit Etat avec les instruments internationaux précités »¹⁷.

Cette compétence consultative, déjà très étendue, a été renforcée par l'interprétation que lui a donnée la juridiction interaméricaine. Ainsi dans son avis consultatif de 1984 sur la *Modification des dispositions de la Constitution du Costa Rica relatives à la naturalisation*, la Cour IDH a affirmé, d'une part, qu'elle était compétente pour se prononcer sur des normes qui ne sont pas qualifiées de lois en droit interne, à condition qu'il s'agisse de normes de portée générale et, d'autre part, qu'elle pouvait se prononcer sur des normes qui ne sont pas encore en vigueur, donc y compris

¹⁷ D'autres organes, notamment la Commission IDH, peuvent aussi consulter la Cour au sujet de questions relevant de leur compétence particulière : article 64 § 1 de la CADH.