

L'(IN)EFFICACITE
DES MESURES PROVISOIRES INTERNATIONALES
EN MATIERE DE PREVENTION
DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

HÉLÈNE TIGROUDJA*

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Il peut être surprenant, dans un colloque portant sur la prévention des violations de droits de l'homme, de consacrer une communication aux mesures provisoires décidées au plan international dans la mesure où par définition, les mécanismes de contrôle du respect par les Etats de leurs obligations internationales mis en mouvement par les personnes privées¹ ne sont pas des mécanismes *préventifs* au sens propre, c'est à dire qui seraient habilités à intervenir *avant* toute violation de droits de l'homme, comme peut le faire par exemple dans un cadre différent le Comité européen pour la prévention de la torture. Au contraire, l'ensemble des règles contentieuses – les conditions liées à la compétence des organes saisis, la qualité pour agir, l'intérêt à agir et la règle d'épuisement des voies de recours internes en particulier -, est fondé sur l'allégation de la survenance déjà acquise et établie d'une violation de droits de l'homme ainsi que sur un ensemble de conditions juridiques à réunir qui limitent d'emblée l'intérêt que peuvent présenter les mesures provisoires comme instruments de prévention². Au

* Professeur de droit international public à l'Aix Marseille Université, CNRS, Université de Pau, Université de Toulon, CERIC - DICE UMR 7318, 13628, Aix-en-Provence, France. Je tiens à remercier tout particulièrement M. Régis Brillat, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne pour ses précieuses informations concernant la pratique des « mesures immédiates » du Comité européen des droits sociaux, Madame Anne-Catherine Fortas, docteur en droit international public de l'Université Paris 2 pour avoir attiré mon attention sur les toutes premières mesures provisoires examinées en septembre 2013 par la Cour interaméricaine sur le terrain de l'exécution de ses arrêts et en particulier, comme nous le verrons plus loin, de l'affaire *Pueblo Saramaka c. Surinam* ainsi que le Professeur Jean Dhommeaux pour ses précieux conseils sur la pratique du Comité des Nations Unies contre la torture.

¹ Dans le cadre de cette communication, seuls seront analysés les mécanismes qui fonctionnent sur la base d'une action individuelle, quel que soit son nom (recours, pétition, communication, réclamation collective) et quelle que soit la nature (juridictionnelle ou non juridictionnelle) de l'organe international devant lequel cette action est introduite.

² Même dans les hypothèses de « violation potentielle » des droits de l'homme illustrée par l'abondant contentieux de l'éloignement du territoire porté devant la Cour européenne des droits de l'homme sur lequel nous reviendrons.

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

HÉLÈNE TIGROUDJA

surplus, l'on sait que le contentieux international de droits de l'homme se caractérise par le fait que l'introduction d'une requête, d'une communication ou d'une pétition devant les organes universels et régionaux n'a pas d'effet suspensif à l'égard des situations juridiques internes en cause : l'acte ou la mesure litigieuse continuent à déployer leurs effets malgré la saisine d'une instance internationale. C'est donc pour neutraliser ces effets qu'une technique a été prévue par les Conventions ou les règlements des organes : l'introduction, en parallèle à la requête/action principale, d'une demande incidente en ce sens. Cette procédure particulière vise donc à pallier l'absence d'effet suspensif de l'action individuelle internationale mais elle ne peut être envisagée comme un moyen *efficace et effectif* – il faut l'annoncer dès l'introduction – visant à amener l'Etat à remplir son obligation générale de prévention, au sens défini dans le rapport général introduisant le présent colloque³.

Pour ces raisons, l'on devine déjà que la procédure incidente consistant à accorder aux personnes privées qui agissent au plan international une *protection provisoire* ne peut jouer, pour l'heure, qu'un rôle marginal et subsidiaire dans la *prévention* des violations de droits de l'homme dont la personne se plaint⁴. Comme le souligne, pour le déplorer, le Juge Cançado Trindade, « *there remains a long way to go* »...⁵ La lecture de la pratique de la Cour européenne illustre d'ailleurs le fait que la protection provisoire qu'elle accorde n'est qu'exceptionnelle et ne vise, dans la quasi-totalité des occurrences, que les droits liés à l'intégrité physique des personnes dans le cadre du contentieux de l'éloignement du territoire⁶. Si prévention il y a, elle ne semble donc *a priori* que concerner un nombre très restreint d'affaires et uniquement quelques droits internationalement protégés.

En réalité, selon les systèmes de protection envisagés, l'intérêt des mesures provisoires telles qu'utilisées en pratique et leur raison d'être sont sans doute plus modestes : la protection provisoire internationale ne pourra au mieux qu'éviter une *aggravation* des violations de droits de l'homme déjà commises par l'Etat, voire, dans les ensembles les plus avancés sur ce terrain

³ Voy. sur ce point la contribution de Sébastien Touzé, « Rapport général ».

⁴ Il faut préciser que sur cette question des mesures provisoires comme moyens de prévenir les violations de droits de l'homme, nous risquons donc de décevoir les attentes exprimées dans le rapport général introductif à ce colloque qui voit « sans ambiguïté » dans cette technique contentieuse un outil de mise en œuvre de l'obligation de prévention. Nous verrons au contraire que certes les mesures provisoires revêtent à n'en pas douter un « aspect préventif » mais une fois encore, cette prévention est dans la très grande majorité des cas limitée à l'aggravation des violations déjà commises et à la survenance de dommages irrémédiables. La prévention dont il s'agit ne peut donc être mise sur le même plan que d'autres techniques mises en place par les Etats et/ou les organisations internationales pour empêcher la survenance *ab initio* d'une violation de droits de l'homme.

⁵ Opinion séparée sous l'ordonnance de la CIJ du 13 décembre 2013, *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa-Rica)* et *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*.

⁶ Pour un rappel, voy. CrEDH, arrêt du 25 avril 2013, *Savridin Dzhurayev c. Russie*, §§208 et ss.

LA PRÉVENTION DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

comme le mécanisme interaméricain suivi aujourd'hui par la procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne révisée, éviter que d'autres violations de droits de la victime, de sa famille ou de ses proches ne soient commises. A cet égard cependant, force est de reconnaître que la pratique internationale des organes juridictionnels et non-juridictionnels de droits de l'homme est assez hétérogène dans l'octroi des mesures provisoires (I) mais également du point de vue de la valeur juridique reconnue aux demandes faites aux Etats de protéger provisoirement les droits des personnes qui agissent ou des victimes (II). L'effectivité d'un éventuel *droit individuel à la protection provisoire internationale* en tant qu'instrument de prévention des violations de droits de l'homme est donc nécessairement grevée, les organes de droits de l'homme n'ayant pas encore fermement affirmé, comme l'a fait la Cour de justice de l'Union européenne, le droit à la *protection juridictionnelle provisoire interne* qui elle serait un gage efficace de prévention.

I. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'OCTROI DES MESURES PROVISOIRES

La systématisation de la pratique des mesures provisoires des organes internationaux n'est guère aisée, tant les différences de fondements, de finalités et de contenu sont sensibles.

Concernant les *fondements normatifs* de cette compétence d'octroyer des mesures provisoires, il faut en effet relever que les conventions internationales des droits de l'homme se séparent en deux catégories : celles qui reconnaissent expressément à l'organe de surveillance la capacité de décider de ce type de demande (article 63§2 CADH⁷ et article 27 Règlement de la Cour interaméricaine ; article 27§2 du Protocole de 1998 à la Charte africaine portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples⁸ et article 35 du Protocole de 2008 portant Statut de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme⁹) et celles qui sont silencieuses (CEDH ;

⁷ Article 63§2 CADH : « Dans les cas d'extrême gravité requérant la plus grande célérité dans l'action, et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour pourra, à l'occasion d'une espèce dont elle est saisie, ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes. S'il s'agit d'une affaire dont elle n'a pas encore été saisie, elle pourra prendre de telles mesures sur requête de la Commission ».

⁸ L'article 27§2 est rédigé sur le modèle de l'article 63 de la Convention américaine et en reprend, en substance, les termes.

⁹ Article 35 du Protocole de 2008 portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme : « 1. Si elle estime que les circonstances l'exigent, la Cour a le pouvoir d'indiquer, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, quelles mesures conservatoires des droits respectifs des parties doivent être prises à titre provisoire. 2. En attendant l'arrêt définitif, ces mesures conservatoires sont immédiatement notifiées aux parties et au Président de la Commission, qui en informera la Conférence. »