

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTINENT AMÉRICAIN: RÉFÉRENCE SPÉCIALE AU CAS D'HAÏTI ET CUBA

Par Bertha Santoscoy*

Les systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme fondent leur existence sur le besoin de créer des systèmes internationaux de protection réunissant des États partageant les mêmes conceptions politiques, économiques et sociales; conceptions qui, dérivant des mêmes traditions historiques et juridiques, découlent de réalités culturelles, idéologiques et de critères philosophiques analogues. C'est ainsi que, système à caractère régional, le système interaméricain des droits de l'Homme offre aux peuples du continent américain un niveau de protection qui est adapté aux conceptions culturelles et aux traditions politiques et juridiques reflétées dans leurs Constitutions. Partant de ce postulat, l'auteur retrace l'évolution du système interaméricain à travers ses instruments juridiques et ses institutions. Sur le plan institutionnel, cette dernière insiste particulièrement sur le rôle de la *Commission interaméricaine des droits de l'Homme* au regard de ses compétences tel que reconnues notamment à la Charte de l'OÉA et à la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme* mais aussi au regard de la pratique avec ici une référence particulière aux cas d'Haïti et de Cuba. Enfin, l'auteur se penche également sur le travail effectué par la *Cour interaméricaine des droits de l'Homme*. Elle examine sur ce point à la fois la compétence consultative et la compétence contentieuse de la Cour; pour enfin apprécier la participation indirecte des individus à la procédure contentieuse devant celle-ci. En définitive, l'auteur dresse un bilan assez constructif du système interaméricain et fait l'éloge de la nouvelle ère démocratique et favorable à la protection des droits de l'Homme que les Amériques semblent connaître depuis le milieu des années 1990^{*}.

The presence of regional systems designed for human rights protection can be explained by the need to create international systems which gather States who share common political, economical, social conceptions or beliefs. These conceptions are generally reflecting not only the same historical and legal traditions and cultural and ideological realities, but also common philosophical criteria. Taking that into account, the interamerican system offers to the peoples of the Americas an adequate level of protection adapted to the work reflected in their Constitutions. Starting from this postulate, the author observes the evolution of the interamerican system through its legal instruments and institutions. On the institutional level, she particularly insists on the role of the *Interamerican Commission* in view of the OAS Charter and the *American convention* and also in view of the regional practices, with a special reference to the recent cases of Haïti and Cuba. The author also takes a look at the work done by the ICHR and analyses the participation of individuals into its procedure. At last, (according to Robert & Collins) the author gives an encouraging review of the interamerican system and praises the new path which the Americas seem to be taking for the benefit of a better protection of human rights.

* Dr. Bertha Santoscoy, avocate mexicaine, s'est spécialisée en Droit International des Droits de l'Homme à l'Institut de Hautes Études Internationales et l'Université de Genève en Suisse. Actuellement elle est spécialiste principale de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme de l'Organisation des États Américains à Washington, D.C. Les opinions exprimées dans la présente étude sont celles de l'auteur et ne représentent aucune position officielle de la CIDH.

I. Introduction

Quand on parle de droits universels de l'Homme, on part du principe que ces droits sont communs à tous les individus; cette notion est consacrée par la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* que les Nations Unies ont adoptée en 1948¹. Néanmoins, le besoin de trouver des solutions fondées sur une compréhension précise et une meilleure perception des problèmes particuliers à certaines régions a conduit les États à conclure des conventions régionales sur la protection des droits de l'Homme. Cela ne signifie pas que les droits de l'Homme soient différents selon la région, mais seulement qu'ils doivent se réaliser dans des environnements différents. Il n'y a donc pas atteinte au caractère universel des ces droits.

Les systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme fondent leur existence sur le besoin de créer des systèmes internationaux de protection qui réunissent des États partageant les mêmes conceptions politiques, économiques et sociales; conceptions qui, dérivant des mêmes traditions historiques et juridiques, découlent de réalités culturelles, idéologiques et de critères philosophiques analogues. C'est ainsi que, système à caractère régional, le système interaméricain des droits de l'Homme offre aux peuples du continent américain un niveau de protection qui est adapté aux conceptions culturelles et aux traditions politiques et juridiques reflétées dans leurs Constitutions.

Le système interaméricain de protection des droits de l'Homme, qui est l'objet de cet étude, est le résultat d'une longue évolution dont l'origine remonte à l'époque des Conférences interaméricaines qui réunissaient des représentants de gouvernements de différents États du Continent américain . La neuvième Conférence interaméricaine qui s'est déroulée à Bogota le 30 mars 1948 a revêtu une importance particulière. En effet, c'est à l'occasion de cette Conférence que les États américains ont institutionnalisé le panaméricanisme, en créant l'Organisation des États Américains (OÉA)².

C'est également lors de la Conférence de 1948 que les États ont adopté la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*³. Cette Déclaration exprime les aspirations démocratiques et idéaux en matière de droits de l'Homme des États américains ainsi que la réalité politique de l'époque. Il convient de noter que, s'il est vrai que la Déclaration ne fut pas conçue comme un document ayant force exécutoire, elle représente néanmoins l'instrument indispensable qui a permis de créer plus tard un

¹ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, adoptée et proclamée par la résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948.

² *Charte de l'Organisation des États Américains*, dans: Série des traités No 1. Union panaméricaine, Washington, D.C. 1948, doc. OEA/Ser.A/2 (341-1-1-5-4274). Ci-après Charte de l'OÉA.

³ *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*, 2 mai 1948, Doc. OÉA OÉA/Ser.L/V/II.23, doc.21, rev. 6 in Acte final de la neuvième Conférence, Washington, D.C., Union panaméricaine, 1948 doc. ref. 341-1-S-4679, pages 39-46.

système de protection des droits de l'Homme⁴. Malheureusement l'absence d'organe chargé de protéger les droits consacrés dans la Déclaration a empêché pendant onze ans toute intervention pratique.

En 1959, les gouvernements des États membres de l'OÉA convoquèrent la cinquième Réunion de consultation des ministres des affaires étrangères⁵ à Santiago du Chili; préoccupés par la situation de violation des droits de l'Homme qui régnait en République Dominicaine⁶ ils décidèrent de créer la *Commission interaméricaine des droits de l'Homme* (CIDH) dont l'objectif consiste à promouvoir le respect de ces droits⁷.

Cette Commission fut conçue pour apporter une solution provisoire et partielle à un problème urgent, en attendant d'envisager l'adoption de dispositions au niveau conventionnel. Néanmoins, la possibilité de créer une Convention américaine relative aux droits de l'Homme ne fut pas envisagée à cette date. La Commission interaméricaine entra en fonction le 6 juin 1960.

Pour dresser le bilan de l'œuvre de la Commission, il est indispensable de préciser qu'au début, cet organe autonome n'était doté que d'une compétence extrêmement limitée; cependant, grâce à l'interprétation dynamique qui fut donnée à son Statut dans la pratique, et grâce à l'appui politique implicite des États membres de l'OÉA, la Commission est parvenue à élargir sa compétence et à passer d'une fonction de promotion à une fonction de protection des droits de l'Homme. Dès sa première réunion ordinaire, la Commission a décidé de connaître et d'instruire les plaintes individuelles dont elle était saisie, bien que cette fonction ne soit prévue ni dans son Statut ni dans son Règlement. Il a fallu cependant attendre la deuxième Conférence interaméricaine extraordinaire, qui s'est réunie à Rio de Janeiro en 1965, pour que les États habilient formellement la Commission à connaître de plaintes individuelles⁸.

Cette reconnaissance des États fut particulièrement importante pour la Commission, car elle a pu, grâce aux requêtes individuelles, rendre compte de la gravité de la situation des droits de l'Homme dans certains pays du Continent américain et la nécessité de créer un système de protection efficace et véritablement adapté aux besoins de notre continent.

⁴ C. Sepulveda, « México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos », *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, aux pp. 194-195.

⁵ La Réunion de consultation des ministres des relations extérieures est l'organe spécifiquement politique de l'OÉA. Voir article 60 de la Charte de l'OÉA.

⁶ H. Gros Espiell, « Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'Homme », *R.C.A.D.I.*, vol. II, à la p.17.

⁷ Cinquième Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, Résolution VIII, dans: Acte final, Washington, D.C. Secrétariat général de l'OÉA, 1960, doc. OEA/Ser. C/II.5, aux pp. 10-11.

⁸ Deuxième Conférence extraordinaire (Rio de Janeiro, 1965), Résolution XXII, dans: Acte final, Washington, D.C. Secrétariat général de l'OÉA, 1965, doc. OEA/Ser.C/I.13, aux pp. 33-35.

Plus tard, une autre étape importante de l'évolution de la protection des droits de l'Homme fut la consolidation de la Commission au niveau conventionnel. La troisième Conférence interaméricaine extraordinaire⁹ réunie à Buenos Aires en 1967, adopta le Protocole de Buenos Aires portant amendement à la Charte de l'OÉA et faisant de la Commission un organe principal de l'OÉA¹⁰. Cette reconnaissance devait permettre à la Commission d'exercer sa juridiction dans tous les États de l'OÉA.

II. La Convention interaméricaine des droits et devoirs de l'Homme¹¹

La Conférence spécialisée qui s'est déroulée à San José de Costa Rica a approuvé, le 22 novembre 1969, la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*, qu'on connaît également sous le nom de Pacte de San José¹². La Convention constitue le traité le plus important de notre continent en matière de droits de l'Homme. Elle est entrée en vigueur neuf ans plus tard, le 18 juillet 1978, date à laquelle le Gouvernement de Grenade a déposé le onzième instrument de ratification¹³. Il convient d'indiquer que le premier pays à ratifier la Convention fut le Costa Rica. On ne peut que constater que les gouvernements des États membres de l'OÉA ont pris leur temps, pour créer un système de protection des droits de l'Homme. Néanmoins, il faut tenir compte du fait qu'à cette époque, divers pays du continent étaient confrontés à de graves problèmes et étaient placés sous des régimes dictatoriaux qui n'avaient aucun intérêt à attirer l'attention sur cette question.

⁹ Troisième Conférence interaméricaine extraordinaire, Buenos Aires (Argentine) dans: Acte final, Secrétariat général, Washington, D.C., 1967, Doc. OEA/Ser.C./14.

¹⁰ Article 52 de la Charte de l'OÉA tel que révisée en 1985.

¹¹ Voir les textes suivants au sujet de la Convention américaine: T. Burgenthal, « The Inter-American System for the Protection of Human Rights », dans T. Meron (ed), *Human Rights in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1984, aux pp. 439-493; « The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences », *The American University Law Review*, 1980, aux pp. 155-156; P. Camargo, « The American Convention on Human Rights », (1970) *Revue des droits de l'Homme* 333-356; A. Cançado-Trinidad, « Formación, Consolidación y Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos », *XVII Curso de Derecho Internacional, organizado por el Comité Jurídico Interamericano, 1990*, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA 1991, aux pp. 9-47; J. Frowein, « The European and the American Convention on Human Rights - A Comparison », (1980) *Human Rights Law Journal* 44-65; *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, D.C., Secrétariat général de l'OEA, 1980, 248 pages; B. Santoscoy, « Le système interaméricain de protection des droits de l'Homme », in *Recueil des Cours, 27ème Session*, Institut International des Droits de l'Homme, Strasbourg, France, 1994; « Balance sobre la labor del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos », in *Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos VI*, IIDH, San José, Costa Rica, 1996, aux pp. 391-433.

¹² *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*, dans: Documents de base en matière de droits de l'Homme dans le système interaméricain, Doc. OEA/Ser.L/V/11.82, Doc., 6, rev. 1 du 1er juillet 1992. Ci-après *Convention américaine*.

¹³ L'article 74, alinéa 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme conditionne son entrée en vigueur à la ratification de 11 États.

L'entrée en vigueur de la Convention américaine a considérablement renforcé la protection des droits de l'Homme, notamment en élargissant la compétence de la Commission, en créant un organe judiciaire et en mettant en place de nouveaux mécanismes. La Convention a fourni à la Commission une base juridique solide qui lui avait fait défaut jusqu'alors. C'est ainsi que le contrôle du respect de la Convention fut confié d'une part à la Commission (en prolongeant l'existence de la Commission constituée en 1960 et en assurant la continuité de ses travaux)¹⁴ et de l'autre à un organe nouveau: la Cour des droits de l'Homme.

Une question centrale posée par l'entrée en vigueur de la Convention américaine, et qui représente l'élément névralgique du fonctionnement de la Commission, est celle de la double compétence. Cette notion originale permet le cumul de fonctions qui reposent sur des bases juridiques différentes sans porter atteinte à l'unité de l'organe¹⁵. De cette façon, la Commission a compétence pour recevoir des pétitions individuelles contre les États ayant ratifié la Convention¹⁶; par ailleurs, grâce aux dispositions de son Statut, elle continue à instruire les pétitions contre les États qui ne sont pas parties à la Convention¹⁷ conservant ainsi sa compétence antérieure tout en acquérant une nouvelle compétence.

Cette solution fut possible grâce au *Protocole de Buenos Aires*, entré en vigueur en 1970, qui fit de la Commission un organe principal de l'OÉA¹⁸. Ainsi, la Commission ne se borne pas à fonctionner seulement dans le cadre de la Convention; sa compétence à titre d'organe de l'OÉA est également reconnue par tous les États membres de celle-ci. Cette dualité de fonctions est le résultat de la coexistence de deux systèmes: celui de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme et celui de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme.

Jusqu'au mois de mai 1999, le nombre de ratifications de la Convention s'élevait à 25¹⁹, cependant, à partir de cette date, elle n'en compte plus de 24, du fait de la dénonciation par l'État de Trinité et Tobago du système de la Convention²⁰. Le retrait de

¹⁴ Voir: F.V. Garcia-Amador, « Attribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Relación con los Estados Miembros de la OEA que no son Partes en la Convención de 1969 », *Derechos Humanos en las Américas*, Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee, Washington, D.C., OEA 1984, aux pp. 181-182.

¹⁵ B. Santoscoy, *La Commission interaméricaine des droits de l'Homme et le développement de sa compétence par le système de pétitions individuelles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, aux pp. 31-34.

¹⁶ Articles 41 de la Convention et 19 du Statut de la CIDH.

¹⁷ Article 20 du Statut de la CIDH.

¹⁸ *Supra*, notes 9 et 10.

¹⁹ Il s'agit des pays suivants: Argentine, Barbade, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Dominique, Chili, Équateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Suriname, Trinité et Tobago, Uruguay et Venezuela.

²⁰ La dénonciation effectuée par Trinité et Tobago, au mois de mai de 1998, est entrée en vigueur une année après sa présentation, tel que prévu dans l'article 78 de la *Convention américaine relative aux droits de* (Continué...)

Trinité et Tobago, du au fait que la procédure de la CIDH ralentissait l'exécution de la peine de mort dans les affaires que se trouvaient devant celle-ci; a entraîné un véritable recul de la protection des droits de l'Homme en créant un précédent négatif pour l'ensemble des États de l'OÉA. Certains pays ne l'ont ni signée ni ratifiée: Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Belize, Canada, Guyane, Sainte-Lucie, St Kitts et Nevis, et Saint-Vincent-et-les-Grenadines (ces pays sont récemment devenus membres de l'OÉA). Les États-Unis ont signé la Convention le 1er juin 1977, mais ne l'ont toujours pas ratifiée.

A. Dispositions de fond de la convention

Dans sa première partie, la Convention énonce les droits et libertés qu'elle protège, détaillant essentiellement les droits civils et politiques qu'elle énumère dans les articles 3 à 25. S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, la Convention en fait une description brève et restrictive dans son article 26, par lequel les États s'engagent uniquement à adopter des dispositions, aussi bien sur le plan interne que grâce à la coopération internationale, notamment en matière économique et technique et dans la mesure des moyens dont ils disposent²¹.

Le manque de précision de l'article 26 fut dissipé par le Protocole additionnel de la Convention relatif aux droits de l'Homme en matière de droits économiques, sociaux et culturels, approuvé le 17 novembre 1988²² et entré en vigueur le 16 novembre 1999. Les 11 pays qui ont ratifié cet instrument, sont les suivants: le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou, le Suriname et l'Uruguay. Nous espérons que la récente entrée en vigueur du Protocole permettra d'assurer une protection plus complète des droits de l'Homme dans la région, suivant en cela l'exemple de la Charte sociale européenne de 1961 et du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies de 1966.

B. Dispositions à caractère institutionnel

Dans sa deuxième partie, la Convention indique les organes compétents pour veiller à la protection des droits de l'Homme. Elle mentionne la Commission, ainsi que la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, qui ont compétence pour connaître des questions relatives à l'exécution des engagements acceptés par les États au titre de la présente Convention (article 33).

(...Continué)

l'Homme. Voir : *Communication du Ministère des Affaires Extérieures de la République de Trinité et Tobago*, adressé au Secrétaire général de l'OÉA, du 26 mai 1998 (POL: 6/16/52/33).

²¹ Voir l'article 33 de la Charte de l'OÉA qui donne plus de détails en la matière. Série sur les Traités N° 1-E, doc. OEA/Ser.A/2. rev. 3.

²² Série sur les Traités N° 69. Documents officiels OEA-Ser-A-44 (SEPF).

III. La Commission interaméricaine des droits de l'Homme

Pour s'acquitter de ses fonctions, la Commission se réunit à son siège de Washington, D.C. Elle peut cependant se réunir dans l'un quelconque des États membres de l'OÉA avec l'assentiment ou sur invitation de l'État concerné²³. En réalité, la Commission n'a eu que très peu recours à cette possibilité. Dans le passé, après avoir siégé de façon permanente pendant un an en République Dominicaine pour observer la situation des droits de l'Homme dans ce pays, la Commission a tenu une réunion ordinaire le 1er juin 1966, au moment des élections. Elle a terminé sa mission le 6 juin 1966, après que le Président élu, M. Joaquín Balaguer, ait pris ses fonctions²⁴. La Commission s'est réunie à Mar del Plata sur invitation du Gouvernement argentin en décembre 1993, dans l'unique objectif de traiter de questions visant à renforcer les mécanismes du système interaméricain de protection des droits de l'Homme. Cette réunion a eu lieu au moment où l'Argentine célébrait 10 années de démocratie.

Cette réunion a marqué le début d'une série de rencontres visant à analyser le rôle que doit désormais jouer la Commission dans le cadre de l'OÉA et dans le contexte d'une vision nouvelle des droits de l'Homme. La Commission se heurte encore aujourd'hui à de nombreux obstacles dans l'exécution de sa mission. Elle ne dispose, par exemple, d'aucun moyen d'action lorsqu'un État lui refuse l'entrée de son territoire aux fins d'y examiner la situation des droits de l'Homme. De plus, la Commission fait l'objet de critiques de la part de certains États qui mettent en cause le nombre relativement limité de ses membres qui s'élève à sept. Durant l'Assemblée générale de l'OÉA qui a eu lieu à Montrouis (Haïti) du 5 au 9 juin 1995, un projet de résolution prévoyait que l'on porte à onze le nombre de membres²⁵. Ne s'agissait-il pas alors d'une politisation des droits de l'Homme, plus que d'une question de répartition géographique? Si la répartition géographique est la raison avancée, elle n'est pas logique, puisque le corps collégial de sept membres élus à titre personnel représente tous les pays du continent. Par ailleurs, un plus grand nombre de membres rendrait la coordination encore plus lente si l'on tient compte du fait que ces derniers ne siègent pas de façon permanent. Il faut ajouter à cela le manque de moyens financiers de la Commission. Pour finir l'Assemblée générale a décidé de renvoyer cette question à la Commission des questions juridiques et politiques de l'OÉA, qui doit en poursuivre l'étude.

S'agissant de la composition de la Commission, il faut également évoquer la question de l'incompatibilité de ses membres. La Convention stipule que la Commission

²³ Article 16 du Statut de la CIDH.

²⁴ Voir : M. Bianchi (Misión Cumplida), « La Comisión de Derechos Humanos en la República Dominicana (Relatorio y Documentos) 1960-1966 », Santiago du Chili, Editorial Andrés Bello, 1967, 180 pages; R.-J. Dupuy, « Les États-Unis, l'OÉA et l'ONU à Saint-Domingue », *Annuaire française de droit international*, vol XI, 1965, pages 71-110; D.V. Sandifer, « The Inter-American Commission of Human Rights in the Dominican Republic », *Hammaraskjold Forum*, 1966, et A. Schreiber, *The Inter-American Commission of Human Rights*, Leyden, Sijthoff, 1970, 187 p. Voir aussi Docs. OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14 du 1er juin au 31 août 1965 et OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 du 1er septembre 1965 au 31 juillet 1966.

²⁵ Voir : doc. OEA/Ser.P AG/doc.3272/95 du 9 juin 1995.

doit être composée de sept membres élus à titre personnel par l'Assemblée générale de l'OÉA pour quatre ans et qui ne peuvent être réélus qu'une seule fois²⁶. La qualité de membre de la Commission est incompatible avec l'exercice d'une autre fonction, susceptible de compromettre leur indépendance, ou leur impartialité, ou encore le prestige de leur fonction²⁷. Malheureusement, le Statut de la Commission ne précise pas les causes d'incompatibilité, comme le fait le Statut de la Cour²⁸. S'il est vrai qu'il y eut des membres qui avaient un lien avec leurs gouvernements, étaient parlementaires, voire de hauts fonctionnaires, il ne s'est posé, dans la pratique, aucun problème d'incompatibilité entre ces fonctions et leur qualité de membre de la Commission.

Il est important d'indiquer ici que le Règlement de la Commission interdit à ses membres de participer aux votes portant sur les requêtes individuelles qui concernent le pays dont ils sont ressortissants²⁹. Qui plus est, dans la pratique, non seulement les membres s'abstiennent de participer au vote ou de faire connaître leur avis, mais quittent la salle de réunion lorsque ces affaires sont discutées.

Durant sa session ordinaire en Haïti, en juin 1995, l'Assemblée générale de l'OÉA a envisagé la possibilité d'inclure dans le Statut de la Commission, des normes qui garantissent l'indépendance, l'impartialité, la dignité et le respect des membres de la CIDH. À la fin de la réunion, il fut décidé que la Commission proposerait des modifications à son Statut relatives aux incompatibilités des membres et les présenterait à la Session ordinaire suivante de l'Assemblée générale, c'est-à-dire en juin 1996³⁰. Aucune des modifications ci-dessus mentionnées n'a été jusqu'à ce jour proposée.

La Commission a pour objectif général d'encourager l'observation et la défense des droits de l'Homme. Cette mission a été établie par la Charte de l'Organisation des États Américains et reprise plus tard par la Convention, le Statut et le Règlement de la Commission.

Dans son article 41, la Convention définit de la façon suivante ces vastes fonctions:

- a. Stimuler une prise de conscience des droits de l'Homme chez les peuples d'Amérique;
- b. recommander aux gouvernements, quand elle l'estime utile, d'adopter des mesures progressives en faveur des droits de l'Homme ainsi que des dispositions propres à promouvoir le respect de ces droits en accord avec leurs législations internes et leurs Constitutions;

²⁶ Articles 34 et 37 de la Convention américaine.

²⁷ Article 8 du Statut de la CIDH.

²⁸ Article 18 du Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme.

²⁹ Article 19 du Règlement de la CIDH.

³⁰ « Projet de règlement des incompatibilités des membres de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, des conseillers externes de la Commission et des étudiants qui sont en stage gratuit de formation à la Commission », OEA/Ser.P AG/doc.3273/95 du 9 juin 1995.

- c. préparer les études et rapports jugés utiles pour l'accomplissement de ses fonctions;
- d. demander aux gouvernements des États membres de lui fournir des renseignements sur les mesures qu'ils adoptent en matière de droit de l'Homme;
- e. accorder toute son attention aux consultations que, par le truchement du Secrétariat général de l'Organisation des États Américains, lui auront adressées les États membres sur des questions relatives aux droits de l'Homme, et, dans le cadre de ses possibilités, fournir auxdits États des avis que ceux-ci sollicitent;
- f. adopter, en vertu des pouvoirs dont elle est investie, aux termes des articles 44 à 51 de la présente Convention, des mesures concernant les pétitions et autres communications qui lui sont soumises, et
- g. soumettre un rapport annuel à l'Assemblée générale de l'Organisation des États Américains.

Le Statut de la Commission opère une distinction entre les fonctions précitées et celles décrites aux articles 18, 19 et 20, en organisant et ajoutant les fonctions qu'elle exerce vis-à-vis des États qui sont parties à la Convention ou de ceux qui n'y sont pas parties.

Parmi ces fonctions, nous aborderons les plus importantes: élaboration des rapports spéciaux sur la situation des droits de l'Homme dans certains pays, visites sur place et instruction des requêtes individuelles. Ces fonctions ont constitué la majeure partie de ses activités et nous aideront à comprendre les travaux de la Commission et les résultats qu'elle a obtenu au cours des ans.

IV. Le cas d'Haïti

A. Rapports spéciaux sur la situation des droits de l'Homme et visites sur place : l'œuvre de la commission dans le cas d'Haïti

Les rapports spéciaux sur la situation des droits de l'Homme et les visites sur place sont étroitement liés; les visites représentent la façon la plus appropriée d'obtenir les données substantielles permettant d'élaborer ces rapports.

Depuis que la Commission a débuté ses fonctions en 1960, elle a élaboré plus de 52 rapports spéciaux sur la situation des droits de l'Homme dans divers pays du continent³¹. En guise d'illustration, et vu l'intense travail déployé par la Commission pour protéger les droits de l'Homme en Haïti, la présente section analysera d'un point de

³¹ Documents de base concernant les droits de l'Homme dans le système interaméricain, OEA/Ser.L/V/II.97, (Continué...)

vue pratique, les travaux réalisés par la CIDH dans le cas concret de ce pays, en matière d'observation et de vérification du respect des obligations définies par la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

La Commission avait observé la situation des droits de l'Homme en Haïti avant le départ de Jean-Claude Duvalier, en 1986. Néanmoins, elle a consacré à ce pays une attention prioritaire à partir du coup d'État qui a porté le Général Raoul Cédras au pouvoir, le 29 septembre 1991, et a présenté chaque année à l'Assemblée générale de l'OÉA un rapport spécial sur la situation des droits de l'Homme en Haïti.

B. Antécédents de la situation en Haïti

Après le renversement du Président Aristide et l'aggravation de la situation des droits de l'Homme en Haïti, l'Organisation des États Américains a effectué diverses démarches pour essayer de trouver une solution à la crise. Le 8 octobre 1991, lors de la Réunion des Ministres des affaires étrangères, une demande a été faite aux États membres de l'OÉA d'imposer un embargo économique³². Plus tard, l'OÉA a organisé diverses réunions afin d'instaurer un dialogue politique entre les parties: à Cartagene, en novembre 1991 et à Washington en février 1992. C'est à l'occasion de ces derniers entretiens que les parties ont signées deux accords les engageant à créer les conditions indispensables au retour du Président Aristide. Ces accords furent ignorés plus tard par les autorités *de facto*.

L'OÉA a poursuivi ses démarches pour créer une Mission civile, laquelle a commencé ses travaux en septembre 1992. La coopération entre l'OÉA et l'ONU a permis de renforcer cette Mission. À partir de février 1993, un accord a été conclu avec les autorités *de facto*, permettant le déploiement de 400 observateurs de la Mission civile OEA/ONU (MICIVIH), qui avait pour mandat d'aider à garantir le respect des droits de l'Homme.

Comme les autorités *de facto* n'avaient aucune envie d'aboutir à un règlement de la crise politique, le Conseil de sécurité des Nations Unies imposa un embargo mondial le 23 juin 1993. La résolution 841 interdit l'envoi de pétrole et d'armes et bloqua à l'étranger les biens de ceux qui appuyaient le gouvernement *de facto*. La pression exercée par le Conseil de sécurité a mis les autorités qui détenaient le pouvoir en Haïti face à une carence totale de produits énergétiques et a conduit à une négociation au plus haut niveau, bien qu'indirecte, entre le Président Aristide et le chef des Forces armées, le Général Raoul Cédras, à Governors Island, à New York.

Par l'Accord de Governors Island, signé le 3 juillet 1993, les parties s'engageaient, notamment, à rendre au Président Aristide ses fonctions légitimes, le 30

(...Continué)

doc. 31 rev. 4, du 30 septembre 1997, aux pp. 213 et ss.

³² Doc. OÉA MRE/RES. 2/91.

octobre 1993, tandis que le Général Cédras céderait le pouvoir. Peu après la signature de l'Accord de Governors Island, l'Assemblée nationale d'Haïti a accepté comme Premier Ministre, le 25 août 1993, M. Robert Malval, candidat proposé par le Président Aristide. En même temps, l'OÉA et l'ONU ont suspendu les sanctions qui avaient été imposées précédemment.

Malgré les mesures prises par la communauté internationale pour lever l'embargo, la situation des droits de l'Homme en Haïti a continué à se dégrader. La majorité des violations observées par la Commission interaméricaine des droits de l'Homme étaient des crimes commis par des agents des Forces armées, des groupes paramilitaires et des membres du « Front révolutionnaire pour l'avancement et le progrès en Haïti » (FRAPH)³³ qui intervenaient dans des opérations coordonnées par l'armée et la police. On estime que 3000 personnes ont été assassinées sous le régime *de facto*. En 1993, après la signature de l'Accord de Governors Island, la répression a atteint des niveaux alarmants quand la population, encouragée par cet Accord, a exprimé publiquement son appui au Président Aristide. Les cas d'arrestations arbitraires, de sévices, de violations de domiciles, de confiscations de biens et d'incendies, de disparitions forcées et de tortures ont augmenté, obligeant ainsi les victimes et leurs familles à abandonner leurs foyers pour vivre dans la clandestinité.

À partir du mois de septembre 1993, la situation devint critique. Les actes de violence visaient à entraver le fonctionnement du nouveau gouvernement du Premier Ministre Malval. C'est dans le cadre de cette vague de répression que des civils armés, appelés attachés, ont assassiné Antoine Izméry, un ami personnel du Président Aristide, le 11 septembre. Le 11 octobre, de violentes manifestations organisées par le FRAPH et par d'autres groupes paramilitaires ont empêché le débarquement de la Mission des Nations Unies (MINUHA)³⁴ à bord du Harlam County. Plus tard, l'assassinat du Ministre de la justice, Guy-François Malary, aggrava encore la situation. Cet attentat eut lieu à la veille de la démission escomptée du chef de l'armée, qui était prévue pour le 15 octobre.

Face à ces événements, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta, le 13 octobre 1993, la résolution 873, qui, devant le refus du Général Cédras de démissionner, rétablissait les sanctions qui avaient été levées et prévoyait un blocus naval. Pour sa part, l'OÉA adopta la résolution 610 demandant l'application de l'embargo³⁵. Les observateurs de la Mission civile OEA/ONU furent évacués en République Dominicaine.

Dans le cadre des efforts visant à résoudre la crise haïtienne, le Conseil de sécurité de l'ONU approuva, le 6 mai 1994, la résolution 910 qui élargissait les sanctions de l'embargo, aide humanitaire exceptée. Avant l'entrée en vigueur de cette résolution,

³³ Le Front révolutionnaire pour l'avancement et le progrès d'Haïti (FRAPH), créé au milieu de l'année 1993, était considéré comme le bras politique des militaires.

³⁴ Le 23 septembre le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé la résolution 867 qui envoyait en Haïti une mission (MINUHA) de 1 300 hommes devant encadrer la police, servir d'instructeurs militaires et comporter une unité d'ingénierie de construction.

³⁵ « Situation en Haïti », CP/RES. 610 (968/93), OÉA, du 18 octobre 1993.

les militaires désignèrent un nouveau Président provisoire, défiant ouvertement la communauté internationale.

Vers le milieu de l'année 1994, le Président Aristide a fait savoir que 5000 Haïtiens étaient morts à la suite de la répression. En présence de la recrudescence de la violence, le Conseil de sécurité adopta la résolution 940, du 31 juillet 1994, déclarant que la situation en Haïti constituait une menace contre la paix et la sécurité de la région. S'appuyant sur le chapitre VII de sa Charte, l'ONU a autorisé la formation d'une force multinationale habilitée à user de tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ des dirigeants militaires.

Devant le refus des militaires d'abandonner le pouvoir, le Président Clinton annonça l'invasion d'Haïti le 15 septembre. Néanmoins, le jour suivant il déclara qu'à titre de dernier effort pour éviter l'intervention armée, il enverrait une mission composée de l'ancien Président James Carter, du Général Colin Powell et du Sénateur Sam Nunn pour tenter d'obtenir le départ des militaires. Le 18 septembre, le Gouvernement des États-Unis fit savoir que les parties étaient parvenues à un accord et que les chefs militaires abandonneraient l'armée après que le Parlement ait approuvé une loi d'amnistie, ce qui devait être fait avant le 15 octobre. Le 19 septembre, la force multinationale composée de 20 000 soldats placés sous le commandement des États-Unis, arriva en Haïti pour garantir l'exécution de l'accord et assurer le retour du Président Aristide.

Après que les chefs militaires aient quitté le pays, Jean-Bertrand Aristide fut réinstallé dans ses fonctions le 15 octobre 1994.

C. Méthodes suivies par la commission pour élaborer un rapport spécial

En règle générale, lorsque le nombre de violations et de plaintes reçues à propos de violations systématiques des droits de l'Homme est exceptionnellement élevé, la Commission décide d'élaborer un rapport spécial, en vertu du pouvoir que lui confère la Convention américaine relative aux droits de l'Homme. Cependant, dans le cas d'Haïti, l'ampleur du conflit et sa violence étaient telles, qu'il a également attiré l'attention des organes politiques de l'OÉA, tels que la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures et le Conseil permanent, qui ont demandé à plusieurs reprises à la Commission de les informer au sujet de la situation des droits de l'Homme dans ce pays³⁶.

C'est ainsi qu'en mai 1994, le Conseil permanent de l'OÉA a demandé à la Commission d'informer l'Assemblée générale au sujet des graves violations qui se

³⁶ Voir : « Appui au gouvernement démocratique », doc. MRE/RES. 1/91; « Rétablissement de la démocratie en Haïti », doc.1 MRE/RES. 3/92; « Appel au retour de la démocratie en Haïti » doc. MRE/RES. 6/94; Doc. OEA/Ser.G, CP/RES. 630 (987/94) et Doc. CP/DEC.21 (1006/94).

produisaient en Haïti³⁷. La Commission s'est immédiatement rendue à Port-au-Prince et, deux semaines plus tard, a présenté à l'Assemblée générale de l'OÉA, à Belém do Pará (Brésil), un rapport au sujet des massacres, des viols des épouses de militants politiques et d'autres actes de répression dont étaient victimes certains secteurs de la population haïtienne. Ce rapport complétait le rapport spécial sur Haïti que la Commission avait préparé à propos de l'année 1993³⁸.

En principe et au terme d'une seule visite, la Commission élabore des rapports spéciaux couvrant des périodes de trois à cinq ans, selon le cas. Néanmoins, dans le cas d'Haïti, la Commission a effectué jusqu'à trois visites sur place en une seule année. Elle a pu ainsi présenter sans attendre des informations portant sur des événements récents³⁹.

D. La pratique de la commission durant ses visites sur place

Lorsque la Commission décide d'effectuer une visite sur place pour observer la situation des droits de l'Homme dans un pays, la première mesure qu'elle prend consiste à demander au gouvernement la permission de se rendre dans le pays concerné. Cependant, il est arrivé que des gouvernements refusent de donner leur consentement à la réalisation de ces visites. En 1992, par exemple, le gouvernement *de facto* d'Haïti a déclaré que la visite de la Commission « n'était pas nécessaire »⁴⁰; cependant, même en ce cas, la Commission a élaboré un rapport spécial en se fondant principalement sur les informations que le Secrétariat avait réuni au siège. D'autres fois, ce sont les gouvernements eux-mêmes qui invitent la Commission à effectuer des visites sur place. En mai 1994, la Commission fut invitée par le Gouvernement constitutionnel du Président Aristide à venir observer la situation des droits de l'Homme en Haïti. Il faut rappeler qu'aussi bien le Président Aristide qu'une partie de son cabinet se trouvaient alors en exil à Washington, D.C.; il s'agissait donc d'une invitation symbolique, puisqu'on ne pouvait garantir l'entrée de la Commission dans le pays, et toute tentative faite pour effectuer cette visite était probablement vouée à l'échec, vu l'hostilité des militaires et la violence qui régnait dans le pays.

Par ailleurs, le gouvernement *de facto* n'avait alors ni Président, ni Premier Ministre auquel la Commission pouvait demander la permission de se rendre sur le territoire haïtien; dans ces conditions toute démarche devait recevoir l'approbation des militaires qui détenaient le pouvoir de manière absolue. Précédemment, et pour des raisons pratiques, la Commission s'était adressée au gouvernement *de facto* pour obtenir l'autorisation de se rendre dans le pays. Néanmoins, cette fois-ci, la situation était

³⁷ Doc. OÉA/Ser.G, CP/RES. 630 (987/94) du 9 mai 1994.

³⁸ Rapport sur la situation des droits de l'Homme en Haïti, CIDH, Doc. OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 9 du 11 février 1994.

³⁹ On a parfois critiqué la Commission pour la lenteur de ses rapports; elle a modifié ses méthodes de travail, résolu ses problèmes de personnel et surmonté dans une certaine mesure son manque de moyens financiers, ce qui lui a permis d'agir avec la rapidité que demandent certaines situations.

⁴⁰ Rapport sur la situation des droits de l'Homme en Haïti, CIDH, 1994, à la p. 12.

devenue délicate, car aussi bien l'Organisation des États Américains que l'Organisation des Nations Unies avaient déclaré qu'elles ne reconnaîtraient pas le Président désigné par les militaires⁴¹. La simple demande de permission pouvait alors être interprétée comme une reconnaissance du gouvernement *de facto*; pour sa part, la Commission ne pouvait donner aucune crédibilité internationale à la junte militaire qu'elle avait qualifié dans ses rapports de « personnes qui détenaient le pouvoir »⁴².

Avant de décider d'effectuer la visite sur place, la Commission envisagea toutes les conséquences possibles. En premier lieu, la résolution 917 du Conseil de sécurité de l'ONU⁴³, approuvée le 6 mai 1994, élargissait l'embargo imposé à Haïti en octobre 1993; mais n'avait pas obtenu l'effet désiré d'amener les militaires à quitter le pays. Ces nouvelles sanctions interdisaient l'entrée sur le territoire des États Membres des militaires haïtiens ainsi que les vols en provenance d'Haïti. Cette résolution devait entrer en vigueur le 21 mai, date à laquelle la Commission devait effectuer son séjour en Haïti. La Commission a également tenu compte des difficultés logistiques qu'elle devrait surmonter dans la pratique. Quelques jours avant l'arrivée des membres de la Commission à Port-au-Prince, et en défi ouvert à la communauté internationale, les militaires ont désigné un nouveau Président provisoire, Émile Jonassaint⁴⁴.

Après avoir évalué les obstacles qu'elle devait surmonter pour atteindre les objectifs de sa visite, la Commission décida de se rendre en Haïti sans demander le consentement du gouvernement *de facto*. La date fut fixée du 16 au 21 mai 1994. Bien qu'on l'ait empêché d'effectuer une partie des travaux prévus - les autorités ont refusé de la recevoir et ne lui ont pas permis de se rendre dans les prisons - la Commission a pu s'entretenir avec un grand nombre de victimes et obtenir d'abondantes informations. Comme de nombreuses personnes craignaient de rencontrer la Commission dans des endroits publics, celle-ci s'est réunie avec elles dans des lieux clandestins afin de protéger la sécurité des dénonciateurs. À un certain moment, l'hôtel où se trouvait la Commission fut entouré de paramilitaires fortement armés qui ont empêché l'arrivée des dénonciateurs et la sortie de ceux qui étaient en train de porter témoignage. Grâce à l'aide de certaines ambassades et à la présence de la presse internationale, la Commission est parvenue à former de petits groupes et à conduire ces personnes dans des lieux éloignés d'où elles ont pu regagner leurs domiciles sans être poursuivies.

Avant de quitter Haïti, la Commission a fait savoir durant une conférence de presse qu'il y avait eu 210 cas d'exécutions sommaires entre février et mai 1994⁴⁵. Pour des raisons de sécurité, la Commission a décidé d'avancer son départ d'une journée, de

⁴¹ Doc. OÉA/Ser.G CP/DEC. 18 (986/94) du 11 mai 1994.

⁴² *Ibid.* Rapport sur Haïti de 1994.

⁴³ *Sanction pour la restauration de la démocratie et au retour du président légitimement élu en Haïti*, Rés. CS 917/1994, Doc. off. CS NU, 3376^e séance, supp. no 1, Doc. NU CS/RES.917/94-20796 (1994); en ligne : <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1994/94s917.html>. (date d'accès : 15 juin 2002).

⁴⁴ Le 11 mai 1994, M. Émile Jonassaint fut nommé Président provisoire d'Haïti; à la suite du coup d'État de 1991, il avait été nommé président de la Cour suprême du pays.

⁴⁵ Communiqué de presse de la CIDH N° 11/94 du 20 mai 1994.

manière à quitter le pays avant l'élargissement de l'embargo. Deux semaines plus tard, la Commission rendait son rapport à l'Assemblée générale de l'OÉA, à Belém do Pará.

La majorité des rapports consacrés à Haïti rendent compte des observations effectuées dans le pays même. Ces observations sur place ont été extrêmement utiles parce qu'elles ont permis à la Commission de corroborer sur le terrain même, grâce aux témoignages des victimes ou des membres de leurs familles, les dénonciations qu'elle avait reçues. De même, la Commission a pu s'entretenir avec des représentants de tous les secteurs de la société de ce pays: autorités gouvernementales, dirigeants militaires, responsables des partis politiques, organisations de droits de l'Homme, dirigeants syndicaux, représentants de l'église, en bref, tous ceux qui pouvaient l'aider à se faire une idée précise et objective de la situation des droits de l'Homme.

Durant ses visites en Haïti, la Commission s'est rendue à l'intérieur du pays pour voir par elle-même les lieux où avaient été commis les massacres allégués et s'entretenir avec les populations locales. La Commission s'est également rendue dans les prisons et a procédé à une enquête au sujet de la situation juridique des prisonniers. Au cours de ces visites, la Commission a constaté que la grande majorité des prisonniers restaient incarcérés deux ou trois ans sans avoir été inculpés, et certains sans connaître les motifs de leur incarcération. D'autres ont déclaré être en prison parce qu'ils étaient "Lavalasiens", c'est-à-dire membres du mouvement politique Lavalas qui appuyait le retour du Président Jean-Bertrand Aristide. Les responsables des prisons visitées n'ont pu donner de réponses exactes aux questions de la Commission puisqu'il n'y avait aucun registre des prisonniers. Dans son dernier rapport sur Haïti, la Commission a déclaré: « le système judiciaire haïtien peut se comparer à un marché où tout se vend et où tout s'achète; il faut payer pour éviter d'être envoyé en prison comme pour en sortir; et pour envoyer quelqu'un en prison et s'assurer qu'il y reste indéfiniment »⁴⁶. La Commission a pu également observer les conditions dramatiques d'insalubrité et d'entassement dans lesquelles vivaient les accusés, qui ont déclaré ne rien recevoir à manger. Les rares aliments qu'ils recevaient leur étaient apportés par des membres de leurs familles et ils se les partageaient entre eux⁴⁷.

Parmi tous les contacts que la Commission a pris en Haïti, il faut souligner l'importance des organisations non gouvernementales des droits de l'Homme qui ont accompli une surveillance permanente de ces droits en opérant de façon clandestine et en risquant la vie de leurs membres. Il est donc important de rappeler que la Commission n'a pas travaillé seule mais aux côtés des organisations non gouvernementales et des gouvernements. Dans la pratique, le système interaméricain ne peut pas accorder une protection automatique puisque l'organe chargé de veiller au respect des droits de l'Homme ne dispose pas des moyens indispensables lui permettant de prendre connaissance de chacune des violations qui se produisent dans les pays de notre

⁴⁶ Rapport spécial sur la situation des droits de l'Homme en Haïti, CIDH, doc. OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 10, rev. du 9 février 1995, à la p. 88.

⁴⁷ *Ibid.* p. 92.

continent. C'est pourquoi les organismes non gouvernementaux jouent un rôle extrêmement précieux dans le système tout comme le font les gouvernements quand ils décident d'accepter les visites sur place et de donner suite aux recommandations que la Commission présente dans ses rapports spéciaux.

E. Résultats des rapports spéciaux de la commission

Il convient maintenant de se demander quel est le retentissement ou la portée des rapports spéciaux. En diverses occasions, les recommandations que la Commission a formulé dans ses rapports ont amené les gouvernements à modifier leur conduite. Dans d'autres cas, les rapports ont été simplement ignorés par les gouvernements concernés; cependant, c'est sur la base de ces rapports que les organes politiques de l'OÉA ont finalement adopté des résolutions condamnant les violations des droits de l'Homme qui ont à leur tour mobilisé la communauté internationale. C'est ce qui s'est passé dans le cas d'Haïti, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'OÉA qui se tenait à Belém do Pará; après avoir examiné les rapports présentés par la Commission interaméricaine des droits de l'Homme et par la Mission civile internationale OEA/ONU⁴⁸, la Réunion des ministres des affaires étrangères a adopté la résolution 6/94, « Appel au retour de la démocratie en Haïti » qui condamnait la persistance de manœuvres dilatoires et d'intimidation de la part des autorités *de facto*, ainsi que la répression que celles-ci menaient contre les partisans de la démocratie⁴⁹.

Par l'intermédiaire de ses rapports, la Commission a fait connaître à la communauté internationale les principaux éléments de la situation des droits de l'Homme. Dans ses rapports spéciaux sur Haïti, de 1994 à 1995, la Commission a effectué une analyse détaillée des principales violations de droits de l'Homme, tels que le droit à la vie, à la liberté, à l'intégrité de la personne, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion. Elle a souligné que la profonde dégradation de la situation des droits de l'Homme en Haïti était le résultat d'un plan d'intimidation et de terreur visant une population sans défense. La Commission a imputé ces violations aux autorités *de facto* qui détenaient le pouvoir en Haïti, dont les actions pouvaient être qualifiées de crimes internationaux entraînant des responsabilités individuelles⁵⁰.

⁴⁸ La Mission Civile internationale OÉA/ONU en Haïti fournit un exemple important de coopération entre les deux Organisations. La mission conjointe a élargi la présence civile que l'OÉA maintenait en Haïti depuis septembre 1992. La MICIVIH s'est installée en février 1993 après la demande que le Président Jean-Bertrand Aristide avait faite par lettre en date du 8 janvier 1993, adressée aux Secrétaires généraux de l'OÉA et de l'ONU et sur la base des mandats de la Réunion *ad hoc* des ministres des relations extérieures sur Haïti et des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU concernant ce pays. La mission se compose d'observateurs civils des deux Organisations, répartis dans les neuf Départements d'Haïti; elle a pour mandat d'observer la situation des droits de l'Homme dans ce pays.

⁴⁹ Doc. OÉA/Ser.F/V.1 MRE/RES. 6/94 du 9 juin 1994.

⁵⁰ Doc. OÉA/Ser.L/V/II.85, doc 9, rev. 1 du 11 février 1994 et OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 10 rev., du 9 février 1995, aux pp. 36 et 37. À ce propos, voir : C. Martin, « Crimes de « lèse-humanité » commis contre la population civile haïtienne », *La défense des droits de l'Homme, Concours international de plaidoiries*, (Continué...)

Dans son rapport de 1995, la Commission a analysé la répression systématique exercée par les militaires et par des groupes paramilitaires connus sous le nom « d'attachés » ou de « zenglendos », ainsi que par des membres du FRAPH, qui utilisaient de nouvelles méthodes, particulièrement efficaces pour semer la terreur dans la population. On peut citer par exemple les massacres de populations de bidonvilles, comme celui de Raboteau, aux Gonaïves, l'apparition de cadavres mutilés et défigurés dans les rues de Port-au-Prince et les violations dont étaient victimes les enfants. De même, la destruction des mouvements démocratiques en Haïti a créé un climat de terreur dont les victimes ont été les femmes. Les principaux instruments de répression et de persécution politique furent, à partir de janvier 1994, les viols des épouses ou de membres des familles de militants qui luttaient pour le retour du Président Aristide. Des femmes d'âges et conditions divers, des femmes enceintes jusqu'aux petites filles de 5 ans, furent victimes de violence sexuelle. Les femmes qui jouaient un rôle important dans la formation d'institutions démocratiques en Haïti furent visées à cause de leurs activités politiques; de nombreuses organisations de femmes haïtiennes furent attaquées, d'autres furent détruites. La Commission a établi que les viols constituaient non seulement un traitement inhumain portant atteinte à l'intégrité physique, psychique et morale, au sens de l'article 5 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme, mais constituaient également une forme de torture au sens du même article⁵².

Dans le même contexte de la répression et de ses conséquences, la Commission a évoqué le phénomène du déplacement massif d'haïtiens à l'intérieur du pays, appelé « marronage », qui devint une stratégie dont les militaires se servaient pour éliminer toute opposition; environ 300 000 personnes ont dû se déplacer constamment à la recherche d'un refuge, vivant comme des fugitifs dans leur propre pays⁵³. Le climat d'insécurité qui régnait en Haïti a provoqué la fuite de milliers de réfugiés haïtiens qui ont pris la mer dans des embarcations fragiles dans l'espoir d'arriver aux côtes des États-Unis. L'exode massif d'haïtiens fut également la cause d'un grand nombre de décès⁵⁴.

De même dans son dernier rapport de 1995, la Commission a décrit les changements qui sont survenus après le rétablissement du régime démocratique en Haïti et leurs conséquences sur la sauvegarde des garanties individuelles. La fin du régime dictatorial a entraîné la cessation du climat général de terreur et des violations des droits de l'Homme et a permis la reprise des activités politiques dans beaucoup de régions du pays et une grande liberté des médias. Néanmoins, le rapport a également mentionné les principaux problèmes auxquels doit faire face la jeune démocratie haïtienne, notamment: 1) les explosions de violence et de criminalité qui menacent la fragilité des institutions; 2) la nécessité de prendre immédiatement des mesures concrètes de désarmement total et de

(... Continué)

Mémorial Caen Normandie, 1995, aux pp. 89-102.

⁵² Doc. OÉA/Ser.L/V/II.88, doc 10 rev., pp. 39-46.

⁵³ *Ibid.* aux pp. 37 à 39.

⁵⁴ *Ibid.* aux pp. 69 à 77.

poursuivre la recherche des armes cachées qui restent entre les mains de groupes paramilitaires et leur permettent de continuer à commettre actes de violence armée; 3) le besoin urgent de procéder à une profonde réforme du système judiciaire et de s'occuper immédiatement du régime des prisons afin de résoudre les problèmes les plus graves que sont l'insuffisance d'alimentation, le manque de soins médicaux et l'absence de procédures judiciaires au bénéfice des détenus⁵⁵.

Au delà de leur retentissement politique et de leur rôle traditionnel de promotion des droits de l'Homme, les rapports spéciaux de la Commission, contiennent des informations extrêmement importantes du point de vue historique surtout quand les pays retrouvent un régime démocratique. Ils ont permis de faire connaître ce qui s'est passé dans des pays comme l'Argentine, le Chili, l'Uruguay et El Salvador. En 1995, la Commission nationale de la vérité et de la justice d'Haïti⁵⁶, instituée par le gouvernement démocratique, a demandé à la Commission interaméricaine de lui communiquer les rapports qu'elle avait élaboré durant le régime *de facto*.

À cet égard, la Commission a exprimé un vif intérêt à l'égard du processus de vérité; elle estime en effet qu'il est indispensable de savoir exactement ce qui s'est passé durant les trois années de dictature militaire et de faire connaître, en particulier, les violations des droits de l'Homme dont le peuple haïtien a été victime, pour que ce pays puisse reconstruire sa société et son gouvernement. La Commission a apporté un appui vigoureux à la Commission de la vérité et de la justice en Haïti et a chargé son Secrétariat de donner à cette institution une aide juridique permanente.

F. Pétitions individuelles

À l'instar de la Convention européenne des droits de l'Homme et du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, la Convention américaine institue un système de dénonciations individuelles; cependant, à la différence de ces instruments, la Convention américaine rend obligatoire le recours individuel, sans qu'une déclaration de reconnaissance spéciale des États parties soit nécessaire. Elle institue un régime international, grâce auquel l'individu a le droit de faire appel à un mécanisme régional s'il estime que ses droits fondamentaux ont été violés et si le régime de protection strictement national n'est pas en mesure de remédier à sa situation. C'est ainsi que la Convention donne à l'individu certains moyens juridiques sur le plan international qui lui permettent de mettre en cause la responsabilité d'un État partie à la Convention, qu'il s'agisse de l'État dont l'individu est un ressortissant, ou de n'importe quel autre État qui aurait violé ses droits.

⁵⁵ *Ibid.* aux pp. 95-100.

⁵⁶ La Commission nationale de la vérité et de la justice a été constituée par décret présidentiel du 28 mars 1995.

La compétence *ratione personae* de la Commission en matière de dénonciations individuelles est extrêmement vaste. L'article 44 de la Convention stipule que toute personne ou tout groupe de personnes, ou toute entité non gouvernementale légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions concernant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la Convention par un État partie. La Convention a exclu de sa protection les personnes morales ou abstraites, en indiquant qu'aux fins de la Convention, il faut entendre par « personne » tout « être humain ». La Commission, sur le fondement de cet article 1, a ainsi déclaré irrecevable la plainte déposée par la Banque de Lima, alléguant une violation du droit de propriété. Ainsi, interprétant l'article 1 de la Convention, la Commission a jugé que, tel qu'il était, le système ne permettait pas de protéger la personne morale en question.

La Convention américaine définit une compétence plus vaste que celle de son homologue, la Convention européenne, en acceptant des dénonciations effectuées non seulement par les victimes ou des membres de leurs familles, mais aussi par des tiers⁵⁷.

Les organismes non gouvernementaux au sens de la Convention doivent être légalement reconnus dans un ou plusieurs États membres de l'OÉA⁵⁸. Néanmoins, cette exigence n'a posé aucun problème dans la pratique puisqu'il existe toujours la possibilité de présenter une dénonciation à titre individuel ou au nom d'un groupe de personnes. Il faut signaler que les États n'ont jamais contesté le manque de reconnaissance des organismes non gouvernementaux appelants; ceci est dû au fait qu'à titre de règle générale la Commission ne révèle pas l'identité du dénonciateur, sauf dans les cas où celui-ci le demande *expressis verbis*.

Par ailleurs, la Commission a élargi sa compétence en indiquant dans son Règlement (article 26.2) qu'elle peut agir *motu proprio*, c'est-à-dire initier l'instruction d'une affaire sur la base des informations qu'elle a obtenu sans qu'il y ait à proprement parler de requérant. Ce système a été peu employé parce qu'il se pose dans la pratique des problèmes de représentation.

Si, sur le plan théorique, la procédure des requêtes individuelles devant la Commission est analogue à celle qui est utilisée en Europe et par le système onusien, la Commission a donné dans la pratique une interprétation libérale de la Convention américaine et a fait preuve de beaucoup de souplesse dans l'instruction des requêtes. C'est ainsi que la Commission interaméricaine ne procède pas à un examen préalable de recevabilité des requêtes, contrairement à ce que font les autres systèmes des droits de l'Homme⁵⁹, où seul un nombre très réduit de requêtes parvient à franchir cette première étape.

⁵⁷ Articles 44 de la Convention et 26 du Règlement de la CIDH.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Articles 87-92 des dispositions relatives aux fonctions du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies (doc.A/32/44).

La Convention et le Règlement de la Commission interaméricaine précisent les conditions suivantes de recevabilité: a) forme et contenu; b) épuisement des recours de la juridiction interne; c) présentation de la dénonciation dans un délai de six mois; d) absence de double emploi de procédure devant une autre instance internationale et e) la requête ne doit pas être manifestement mal fondée.

Néanmoins, aucun de ces instruments n'indique à quel moment la Commission doit se prononcer sur la recevabilité de la requête⁶⁰. En d'autres termes il n'existe aucune disposition qui prévoit l'existence de deux étapes de la procédure: une portant sur l'examen de la recevabilité et l'autre sur l'examen du fond.

Très souvent, la Commission interaméricaine étudie la question de la recevabilité en même temps que celle du fond. Cette souplesse a permis à la Commission de s'occuper d'un grand nombre de requêtes dont qu'elle n'aurait peut-être pas pris en compte si elle avait traité en premier lieu la question de la recevabilité. Cette procédure lui a permis à maintes reprises d'obtenir des résultats positifs, notamment dans des situations graves ou des situations d'urgence où, sans préjuger de la recevabilité d'une dénonciation, la Commission fait toutes les démarches auprès du gouvernement concerné afin d'obtenir une solution de l'affaire. On peut citer en exemple le cas où elle demande au gouvernement concerné de prendre des mesures conservatoires pour protéger la vie d'un dénonciateur ou d'un témoin, de fournir une aide médicale à des prisonniers malades ou de permettre au requérant de retourner dans son pays d'origine⁶¹.

Bien que la pratique suivie par la Commission en matière de recevabilité ait été confirmée par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme par son arrêt du 26 juin 1987 concernant les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement du Honduras dans l'affaire *Velásquez Rodríguez*⁶², cette procédure nous amène à formuler quelques observations au sujet de l'instruction des requêtes individuelles. Il serait utile que la Commission adopte une position uniforme au sujet de la recevabilité et se prononce *prima facie* à propos de chacune des dénonciations dans une déclaration séparée avant de connaître du fond de l'affaire. On éviterait ainsi l'utilisation à des fins dilatoires de la question de recevabilité durant la dernière étape de la procédure⁶³. Cela permettrait, en outre, d'assurer la transparence du système des pétitions et la prévisibilité des résultats pour les requérants. En bref, on donnerait plus de crédibilité au système qui pourrait ainsi maintenir un équilibre entre les attentes légitimes et les résultats et, de cette manière répondre aux nouveaux besoins qui se manifestent sur le continent en matière de droits de l'Homme.

La Commission instruit actuellement environ 919 affaires, Après avoir décidé de clore nombreuses affaires qui étaient restées inactives pendant longtemps ou qui ne

⁶⁰ Article 46 de la Convention américaine.

⁶¹ Article 29 du Règlement de la CIDH.

⁶² *Affaire Velásquez Rodríguez*, exceptions préliminaires, arrêt du 26 juin 1987, no 1 Doc. Série C. Résolutions et arrêts, Cour interaméricaine des droits de l'Homme, aux pp. 18 et 19.

⁶³ B. Santoscoy, *supra* aux pp. 52-54.

remplissaient pas les conditions de recevabilité. Entre le mois d'octobre 1998 et octobre 1999, la Commission a ouvert 180 affaires.

La question la plus importante que soulève le système interaméricain des pétitions individuelles est certainement celle de son efficacité. Une des critiques adressée au système est que la procédure ne se termine pas nécessairement par une décision obligatoire, comme c'est le cas dans le cadre de la Convention européenne⁶⁴.

Il faut ajouter que, bien que les décisions de la Commission portant sur les requêtes individuelles soient considérées comme des "recommandations", et que leur sanction maximale soit la publication du rapport de l'affaire, cette situation est contrebalancée dans une certaine mesure par l'impact politique et moral que ces décisions peuvent avoir. La publication de la décision parviendra à mobiliser l'opinion publique, laquelle exercera sur le gouvernement réticent une pression politique susceptible de l'amener à respecter les droits de l'Homme.

V. Le cas de Cuba

A. Antécédents

Le gouvernement révolutionnaire de Fidel Castro a pris le pouvoir à Cuba le 1^{er} janvier 1959. Il a substitué à la Constitution de 1940, la *Loi Fondamentale de la République*, entrée en vigueur le 24 février 1976.

Le 31 janvier 1962, la Huitième Réunion de Consultation des Ministres des Affaires Étrangères de l'OÉA, qui s'est tenue à Punta del Este, en Uruguay, a approuvé un certain nombre de résolutions relatives à Cuba. Parmi elles, figurait la Résolution VI au terme de laquelle le Gouvernement de Cuba a été exclu du système interaméricain, du fait de son identification au Marxisme-Léninisme, considéré comme incompatible avec

le système interaméricain⁶⁵.

⁶⁴ Article 31, alinéa 4 de la *Convention européenne des droits de l'Homme*, 4 novembre 1950, (1955) 213 R.T.N.U. 221, S.T.E no 5 (entrée en vigueur : le 3 septembre 1953).

⁶⁵ La résolution stipule que:

« 1. L'adhésion par n'importe quel État membre de l'Organisation des États Américains, au Marxisme-Léninisme est incompatible avec le système interaméricain et l'alignement d'un tel gouvernement au bloc communiste rompt l'unité et la solidarité de l'hémisphère.

(Continué...)

La question s'est alors posée de savoir si la Commission interaméricaine conservait son droit de regard sur les violations des droits de l'Homme opérées à Cuba. Certains pays tels que le Chili, la Bolivie, le Mexique⁶⁶ le Panama, le Pérou, la Jamaïque, les Barbados, la Trinité et Tobago⁶⁷, le Nicaragua, la Grenade⁶⁸ se sont opposés à la compétence de la Commission en se fondant sur les arguments suivants:

L'exclusion du Gouvernement de Cuba entraîné par voie de conséquence la perte de son statut d'État membre de l'OÉA et donc toute compétence de la Commission interaméricaine.

On ne peut raisonnablement considérer que Cuba n'a plus de droits tout en considérant qu'il conserve ses obligations.

La Commission a soulevé différents arguments dont la teneur suit:

Seul le Gouvernement de Cuba a fait l'objet d'une mesure d'expulsion et non l'État de Cuba. La Commission considère en effet que les deux concepts d'État et de gouvernement sont juridiquement et institutionnellement distincts. Ainsi l'exclusion du gouvernement n'a pas entraîné la perte du statut d'État membre de l'OÉA qui ne peut résulter que d'un acte de volonté exprès et non équivoque de l'État. Cuba n'ayant jamais dénoncé la Charte de l'OÉA, se voit donc dans l'obligation d'en respecter les principes.

Seul l'État a qualité de membre de l'OÉA et est ainsi soumis à des obligations en tant que tel. Cuba a approuvé la Déclaration américaine des droits de l'Homme ainsi que la Résolution VIII de la 5^{ème} Réunion de Consultation des Ministres des affaires étrangères (Santiago du Chili en

(...Continué)

2. Que le présent gouvernement de Cuba, qui s'est officiellement identifié lui-même comme un gouvernement Marxiste-Léniniste, est incompatible avec les principes et objectifs du système interaméricain.
3. Que cette incompatibilité exclut le présent gouvernement de Cuba de toute participation au système interaméricain.
4. Que le Conseil de l'Organisation des États Américains et les autres organes et organisations du système interaméricain adoptent sans délai les mesures nécessaires pour mettre à exécution cette résolution. »

Le texte intégral de la résolution VI se trouve dans la « Huitième Réunion de consultation des Ministres des affaires étrangères », OEA/Ser.F/II.8, doc 68, aux pp. 17-19.

⁶⁶ En 1971, lors d'une discussion sur le rapport de la Commission à la première session de l'Assemblée générale de l'OÉA.

⁶⁷ 7^e session de l'AG en 1977, à Grenade, qui discutait de l'insertion du 5^e rapport sur Cuba dans l'ordre du jour de l'AG.

⁶⁸ Discussion sur le 6^e rapport sur Cuba en 1980. Voir, aussi : 10^e session de l'AG.

1959) qui constitue le fondement de la compétence de la Commission interaméricaine.

La compétence de la Commission ne peut être en aucun cas affectée par des décisions de nature politique dérivant d'autres organes de l'OÉA⁷⁰.

Sa compétence se trouve en outre justifiée par la personne, le lieu, ainsi que par la matière des droits de l'Homme. La Commission a toujours considéré qu'elle devait défendre les individus à l'encontre des violations commises par les États.⁷¹

C'est sur ce fondement que pendant plus de 37 années consécutives, la Commission a accordé, malgré les contestations de Cuba et d'autres pays, une attention particulière à la situation des droits de l'Homme à Cuba.

B. Les rapports sur la situation générale des droits de l'Homme à Cuba

Ses efforts se sont en premier lieu déployés à travers de rapports, à nombre de sept⁷², sur la situation générale des droits de l'Homme. Quatre d'entre eux portent sur la situation générale des droits de l'Homme à Cuba, les trois autres étant relatifs à la situation des prisonniers politiques dans ce pays.

Ces études approfondies qui ont été soumises aux États membres de l'OEA et qui ont été transmis au Gouvernement de Cuba dans le but d'obtenir ses observations, et donc de respecter ainsi ses droits à la défense, n'ont fait l'objet d'aucune réponse de la part du Gouvernement cubain.

C'est en effet au cours de sa quatrième session, que la Commission a publié son premier rapport sur la situation des droits de l'Homme à Cuba et a demandé au gouvernement, le 7 novembre 1961, de lui fournir des informations sur les cas dénoncés les plus graves ainsi que d'adopter des mesures progressives favorables aux droits de l'Homme.

⁷⁰ Résumé des Minutes de la troisième réunion tenue le 4 avril 1962, doc. OEA/Ser.L/II.4, doc.9 (Espagnol).

⁷¹ Commission interaméricaine des droits de l'Homme, « 10 ans d'activité, 1971-1981 », à la p. 340.

⁷² Rapport sur la situation des droits de l'Homme à Cuba, OÉA/ Ser. L/V/II , doc. 30, le 1^{er} mai, 1962; Rapport sur la situation des prisonniers politiques à Cuba, OÉA/ Ser. V/II.7, doc.4, le 17 mai, 1963); Rapport sur la situation des droits de l'Homme à Cuba, OÉA/ Ser. L/II.17, doc.4, rev.1, le 27 avril, 1967; Deuxième rapport sur la situation des prisonniers politiques à Cuba, OÉA/ SER. L/V/II.23, doc.6, rev.1, le 7 mai, 1970; Cinquième rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme sur la situation des droits de l'Homme à Cuba, OÉA/ Ser.6 CP/INF.872/76, le 1^{er} juin, 1976; Sixième rapport sur la situation des prisonniers politiques à Cuba, OÉA/ Ser.L/V/II.48, doc.7, 14 décembre 1979; Septième rapport sur la situation des droits de l'Homme à Cuba, OÉA/ Ser.L/V/II/61, doc.29 rev.1, le 4 octobre 1983.

La Commission a en outre demandé en vain, à plusieurs reprises, au Gouvernement cubain, l'autorisation d'effectuer des visites sur place aux fins d'y observer la situation générale des droits de l'Homme.

N'ayant ainsi pu elle-même constater *in situ* la situation des droits de l'Homme à Cuba, la Commission s'est fondée sur des sources diverses et variées dans le but d'établir ses rapports de la façon la plus objective.

Elle s'est ainsi appuyée sur:

- i) Les plaintes individuelles
- ii) Les éléments pertinents de nombreux témoins qui sont venus déposer devant la Commission. Ces témoignages ont été obtenus grâce aux efforts intenses du Secrétariat exécutif qui a entretenu de nombreux contacts avec des institutions variées à caractère humanitaire. De même, la libération de plusieurs prisonniers politiques par le Gouvernement de Cuba a permis à la Commission de recevoir de nombreuses informations.
- iii) L'appel à des experts prestigieux qui ont préparés des documents dans le but de clarifier les matières techniques⁷³.

Ces rapports traitent à la fois de droits civils et politiques et de droits économiques, sociaux et culturels. L'examen se situe généralement à deux niveaux: normatif, afin de comparer la législation cubaine avec les Conventions internationales; et pratique dans le but d'examiner le comportement de Cuba et la façon dont sont mises en œuvre les lois.

Les droits politiques examinés couvrent principalement le droit à un procès équitable, à la liberté personnelle, à l'intégrité physique, à la liberté d'expression, à la vie, à la liberté de religion et à la liberté de mouvement. S'agissant des droits économiques, l'accent a été mis sur le droit à la propriété, au travail, à la sécurité sociale, à la santé ainsi qu'à l'éducation⁷⁴.

La Commission a examiné les violations des droits au regard de la Déclaration américaine des droits de l'Homme, mais a pris aussi en considération la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Protocole sur les droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU.

⁷³ Jorge Dominguez, professeur à l'Université de Harvard pour le document intitulé « Les droits politiques et le système politique cubain ». Carmelo Mesa-Lago, Directeur du Centre pour les Études d'Amérique Latine et Professeur d'économie à l'Université de Pittsburgh pour le document intitulé « Economie et droit du travail à Cuba ». Nelson Valdés, Professeur de sociologie à l'Université du Nouveau Mexique: « Cuba: Droits sociaux et besoins basics ».

⁷⁴ Cette liste n'est pas exhaustive.

Nous prendrons à titre d'exemple le septième rapport de la Commission sur la situation générale des droits de l'Homme, d'octobre 1983, afin d'en examiner la structure. Dans cette étude, la Commission dresse un chapitre pour chacun des droits qu'elle a analysés tels que le droit à la liberté et à la sécurité personnelle, le droit à un procès juste et équitable, le droit à la liberté d'expression, d'opinion, le droit à la liberté de religion et du travail, le droit de résidence et de mouvement, le droit à la propriété, le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit à la nourriture, le droit à la santé, le droit à l'éducation.

La Commission, afin de comprendre les rouages étatiques de Cuba a aussi fait une analyse détaillée et précise de la Constitution de Cuba de 1976 en dressant une liste des institutions de Cuba, des concepts fondateurs de la "démocratie socialiste", ainsi que des pouvoirs de chacun des organes étatiques.

La Commission conclut en mettant en lumière les violations constatées mais aussi les améliorations qui ont été opérées à Cuba. Elle termine en précisant que certains éléments du système politique cubain permettraient s'ils faisaient l'objet d'un développement, de progresser vers la démocratie, absente aujourd'hui. Ce rapport qui date de 1983 est toujours d'actualité puisque la Commission, en 1999, constate que la situation des droits de l'Homme n'a fait l'objet que d'infimes améliorations seulement et que la situation reste toujours préoccupante.

Dans son rapport annuel de 1994, la Commission a signalé que « la répression du gouvernement contre toute forme d'opposition politique, la subordination de fait et de droit de l'administration de la justice au parti du gouvernement, le manque de garanties contre la détention arbitraire et les conditions délibérément sévères et dégradantes des prisons, unie à la grave situation économique constituent un danger potentiel de conflits sociaux et est un motif de profonde préoccupation de la Commission »⁷⁵.

La Commission considère qu'il est impératif que le Gouvernement de Cuba envisage des réformes politiques et économiques sans quoi la situation des droits de l'Homme en pâtira. Aujourd'hui, le Gouvernement de Cuba a pris une série de mesures⁷⁶ tendant à améliorer son image internationale en matière des droits de l'Homme, mais n'a toujours pas réalisé de réformes substantielles du système politique.

Comme il l'a déjà été précisé ci-dessus, trois rapports de la Commission de 1963, 1970 et 1979, traitent de la situation particulière des prisonniers politiques. La démarche de la Commission est ici la même que dans les études sur la situation générale des droits de l'Homme puisqu'elle offre une analyse des lois pénales cubaines et notamment du Code pénal cubain entré en vigueur le 1^{er} mars 1979, retrace des cas précis dénoncés et donne une analyse détaillée des conditions de détention contraires au respect des droits de l'Homme.

⁷⁵ CIDH, *Rapport Annuel 1994*, OEA/SerL/V/II.88, doc. 9, rev.17 fév. 1995, chap. 4, à la p. 174.

⁷⁶ Visite du Haut Commissaire des droits de l'Homme des Nations Unies, ratification par Cuba le 17 mai 1995, de la Convention de l'ONU contre la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants.

C. L'instruction de plaintes

En second lieu, la Commission a instruit de nombreuses plaintes reçues par des citoyens cubains. C'est dans ce contexte de plaintes individuelles, que la Commission a fait des recommandations au Gouvernement cubain dans le but de lui faire respecter les droits de l'Homme. Mais ces recommandations tout comme les demandes d'informations ou les demandes de visites sur place ont soit, fait l'objet de réponses négatives soit n'ont été suivies d'aucune réponse.

Ainsi, une communication en date du 4 avril 1962 a été envoyée à Cuba, par laquelle la Commission recommandait au Gouvernement de Cuba que les procès engagés à l'encontre des prisonniers de la Baie des Cochons soient conduits en respectant les dispositions de l'article 26 de la Déclaration américaine.

Lors d'une communication du 8 avril 1962, le Ministre des affaires étrangères cubain, a dénié à la Commission le droit de faire des recommandations ainsi que de suggérer l'application de « normes étrangères à des matières qui sont de la compétence du Gouvernement de Cuba »⁷⁷.

Le 9 avril 1962, la Commission a renouvelé ses demandes d'information relatives cette fois à la législation cubaine concernant les droits de l'Homme.

Le 27 avril, le Ministre des affaires étrangères a envoyé une note au Président de la Commission en indiquant sa « perplexité » quant à la communication. La Commission faisant foi de sa mission de promotion des droits de l'Homme au sein de tous les pays américains, a néanmoins continué à examiner les dénonciations.

Le 22 octobre 1964, le Président de la Commission a adressé au Gouvernement de Cuba une lettre au terme de laquelle il résumait les plaintes les plus récentes qu'il avait reçu, faisait une liste des notes envoyées qui n'avaient reçues aucune réponse et demandait au gouvernement de lui fournir des informations.

Le Ministre des affaires étrangères a envoyé une note officielle le 4 novembre 1964, qui dispose que « Cuba a été arbitrairement exclu de l'OÉA [...] et qu'ainsi, la demande d'informations est totalement inadmissible. L'OÉA n'a aucune compétence juridique, morale ou factuelle, à l'égard d'un État qui a été illégalement privé de ses droits ».

Nous allons voir, à titre d'exemple, un résumé sur l'affaire des victimes du bateau de halage « 13 de marzo » contre Cuba. Il faut souligner, qu'il s'agit du seul cas individuel publié jusqu'à maintenant, par la Commission dans son Rapport Annuel 1996.

⁷⁷ Sixième rapport sur la situation des prisonniers politiques à Cuba, CIDH, OEA/ Ser.L/V/II.48, doc.7, 14 décembre 1979.

D. Le Rapport no 47/96 de la Commission

Rapport N° 47/96

Cas 11.436

Victimes du bateau de halage « 13 de Marzo » contre Cuba⁷⁸
(16 octobre 1996)

1. ANTECEDENTS

Le 19 juillet 1994, la Commission interaméricaine a reçu une plainte alléguant que des navires d'État cubains avaient attaqué au canon à eau une embarcation de fortune à bord de laquelle se trouvaient 72 personnes. L'incident s'est produit à 7 miles des côtes cubaines, en face du port de la Havane. Le but de l'attaque, selon la plainte, était clairement de couler l'embarcation. Les canons à eau ciblaient les occupants du bateau, incluant femmes et enfants. L'attaque se solda par la mort de 41 personnes dont 10 mineurs et 31 personnes survécurent à l'attaque. La Commission reçut plus tard, en février 1995, une seconde plainte concernant les mêmes événements.

2. PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

Le 7 mars 1995, la Commission entama la procédure en envoyant au Gouvernement cubain une demande d'information relative aux événements. De mars à mai 1995, un échange d'information et de commentaires eu lieu par l'intermédiaire de la Commission entre les plaignants et le Gouvernement cubain.

À la demande des plaignants, une invitation à témoigner devant la Commission leur fut adressée ainsi qu'aux représentants du Gouvernement cubain en charge du dossier. L'audience eut lieu en septembre 1995 et le contenu de ces témoignages fut ensuite transmis au Gouvernement cubain.

En l'absence de commentaires du Gouvernement cubain et après avoir laissé s'écouler les délais prévus, la Commission approuva le rapport confidentiel N° 16/96 au cours de sa 92ème session ordinaire. Le rapport fut transmis au Gouvernement cubain qui n'y répondit pas.

3. FAITS DENONCEES PAR LES PLAIGNANTS

D'après les informations fournies à la Commission interaméricaine, les faits sont les suivants:

⁷⁸ *Rapport annuel de la Commission Interaméricaine des droits de l'Homme*, 1996, aux pp. 132-161.

Le 13 juillet 1994, 72 personnes prirent la mer à bord du « 13 de Marzo », un vieux bateau de halage appartenant à une entreprise d'État. Aussitôt qu'il quitta le port de la Havane, le bateau fut suivi par deux autres navires appartenant au même propriétaire. Après une trajectoire en mer de 45 minutes, le « 13 de Marzo » fut encerclé par les deux autres navires d'État qui l'attaquèrent simultanément au canon à eau. Le navire coula, et les membres de l'équipage du bateau responsables de l'attaque ne firent rien pour venir au secours des victimes.

Plus tard, les gardes côtes cubains secoururent 31 survivants et les menèrent au centre carcéral de la Havane dont les bâtiments servent également au siège des services de sécurité cubains. Les personnes furent gardés en détention.

Le Gouvernement cubain dénia aux parents des victimes le droit de chercher les corps de leurs proches, alors qu'une organisation non-gouvernementale se proposait de les y aider. Aucun des corps ne fut donc repêché.

4. POSITION DU GOUVERNEMENT CUBAIN

La version officielle des faits relate qu'une collision eut lieu entre deux navires, dont l'un, à bord duquel se trouvaient des personnes cherchant à quitter le pays illégalement, était endommagé. C'est en connaissance de cause et en omettant d'effectuer les réparations nécessaires que les fugitifs prirent la mer.

Le Gouvernement cubain, par la voix de Fidel Castro lui même, insiste sur plusieurs éléments qui selon lui prouvent la thèse de l'accident. Le gouvernement précise qu'une série d'enquêtes approfondies lui ont permis de déterminer les causes de l'incident. Ces enquêtes établiraient que:

Seuls les travailleurs de l'entreprise maritime ont pris l'initiative de l'intervention en s'apercevant du vol du bateau et du sabotage des systèmes de communications de l'entreprise propriétaire. Des conditions de mer extrêmes, l'obscurité de la nuit, et la difficulté de stopper un bateau dans ces circonstances sont les causes directes de l'incident, dont la responsabilité pèse sur ceux qui ont pris ce risque.

5. POSITION DES PLAIGNANTS

Les plaignants allèguent que tout dans les circonstances du drame indique qu'il s'agit en fait d'une embuscade savamment orchestrée par des éléments des forces de sécurité cubaines.

Tout d'abord, la poursuite, ainsi que l'attaque aux canons à eau, commença dès le départ du port des fugitifs. La rapidité de l'intervention en elle même implique une certaine préparation de l'attaque.

La thèse de l'incident est également réfutée par les détails de l'attaque: les navires poursuivants percutèrent le navire fugitif à plusieurs reprises, les canons à eau

continuèrent alors même que les femmes et enfants étaient visibles sur le pont, et les personnes tombées en mer ne furent aidées d'aucune manière par les bateaux attaquants tournoyant dangereusement autour d'elles.

Les navires poursuivants ont été identifiés par les victimes comme étant des navires du Ministère de l'intérieur à bord desquels se trouvaient des agents des services de sécurité cubains. Il est par ailleurs notoire que des membres des services de sécurité cubains sont présents au sein d'entreprises dites stratégiques, et qu'ils ont, par le passé, commis des actes de répression à l'égard de dissidents.

Enfin, le fait que le Gouvernement cubain allègue qu'il ait conduit une enquête approfondie seulement deux jours après un incident d'une telle envergure, alors même qu'il empêcha formellement le repêchage des corps et du navire prouve au contraire que ce dernier a gravement nuit à la recherche de la vérité.

Les plaignants affirment que les moyens de communication du port étaient intacts et que les navires d'État auraient de toute façon pu communiquer avec les gardes côtes au moyen des radios dont ils disposent à bord. De plus les témoignages des victimes concordent sur le fait que les gardes côtes suivaient leur embarcation dès qu'ils prirent la mer.

6. CONSIDERATIONS GENERALES

(a) *Recevabilité*

Le Règlement de la Commission autorise cette dernière à recevoir et examiner des plaintes alléguant de violations de droits de l'Homme que stipule la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme, en ce qui concerne les États membres qui ne sont pas parties à la Convention américaine sur les droits de l'Homme.

La Commission a considéré que les procédures applicables ont été respectées, et que les conditions de recevabilité sont remplies dont notamment l'épuisement des recours internes.

(b) *Faits dénoncés et analyse des preuves*

En plus des documents soumis par les parties et de la couverture médiatique de l'affaire, la Commission a reçu les témoignages de quatre rescapés de l'affaire en question au cours de sa 90^e session ordinaire du 7 septembre 1995.

Les témoignages concordent sur le fait que le « 13 de Marzo » a quitté le port de la Havane entre 3 et 4 heures du matin avec à son bord 72 personnes. Il fut encerclé à 7 miles des côtes de Cuba par plusieurs bateaux qui les attaquèrent au canon à eau, visant tout le monde sur le pont. Les femmes leurs présentèrent alors les enfants à bord pour

que l'attaque cesse. De plus, deux navires percutèrent l'embarcation de chaque côté, la faisant sombrer. Les survivants s'accordent à dire que l'équipage des quatre autres navires ne fit rien pour les sauver.

(c) *Responsabilité de l'État Cubain*

Existence d'un acte ou d'une omission en violation d'une obligation consacrée par une règle de droit international.

La Commission considère que l'obligation de respecter et de protéger les droits de l'Homme est une obligation *erga omnes* que doit assumer l'État cubain, comme tout État membre de l'OÉA, qu'il soit ou non partie à la Convention américaine. Cette obligation émane du préambule et du texte de la Charte de l'OÉA⁷⁹.

De plus le droit à la vie, droit fondamental de l'Homme consacré par de nombreux instruments de droits international, est une norme de *jus cogens*, obligatoire et non dérogeable en droit international.

Il s'agit de déterminer, en l'espèce si l'État cubain est responsable de violations du droit à la vie. Les éléments de preuve montrent clairement qu'il ne s'agit pas d'un accident mais plutôt d'un acte prémédité et intentionnel. Une description précise et concordante de l'attaque par les quatre témoins reçus par la Commission, démontre la coordination qui existait entre les quatre bateaux attaquants, dans l'objectif commun était de faire couler le « 13 de Marzo ». L'indifférence de leur équipage au sort des victimes a également été établie par ces témoins.

Bien que la préméditation et l'intention criminelle soient établies, la Commission doit par ailleurs déterminer si la responsabilité de l'État cubain est engagée parce que des agents de l'État sont responsables des violations ou si l'État cubain a fait preuve de négligence dans la prévention de l'incident ou la punition des coupables.

La Commission considère que l'État cubain n'a pas pris les mesures nécessaires à prévenir les événements du 13 juillet 1994. Non seulement l'État cubain n'a pas pris de mesures pour sanctionner les auteurs de tels actes criminels, mais il a encouragé la répétition de tels actes en les qualifiant d'actes réellement patriotiques. Il est par ailleurs évident qu'il n'y eut pas d'enquête effectuée concernant cette affaire.

La Commission considère que l'État cubain aurait pu prévenir la mort de 41 personnes et le traumatisme psychologique souffert par 31 autres. L'ampleur du phénomène de fuite par mer de nationaux cubains, soulignée par la Commission dans son rapport de 1994, n'autorise pas le gouvernement à prétendre que les gardes côtes n'avait rien à voir avec cet incident et qu'ils arrivèrent plusieurs minutes après.

⁷⁹ Voir : articles 3.k, 16, 17, 32, 44, 45, 46 et 136.

La Commission considère que les actes commis par les quatre bateaux attaquant constituent une violation du droit à la vie et du droit à la liberté de mouvement (article 1 et 8 de la Déclaration américaine sur les droits et devoirs de l'Homme). S'agissant de la liberté de mouvement, la position de la Commission établit clairement que toute personne a le droit de quitter son pays d'origine et d'y retourner à tout moment, droit consacré par la Déclaration américaine. Les lois en vigueur à Cuba ne reconnaissent pas ce droit et les actes commis le 13 juillet ont empêché 72 personnes de fuir Cuba.

La Commission considère enfin que le droit à la justice de ces personnes a été violé par l'État cubain, en l'absence de toute procédure judiciaire et même d'enquête sur les événements du 13 juillet. Il est évident qu'une enquête sérieuse aurait nécessité de repêcher la carcasse du bateau contenant les corps de nombreuses victimes.

L'acte illégal doit être imputable à l'État

Afin de déterminer si les actes sont imputables à l'État cubain, il est nécessaire de déterminer l'identité des auteurs des violations. En considération de la position des deux parties, la Commission estime qu'il est établi que l'équipage des quatre bateaux attaquants étaient des employés d'une entreprise publique du Ministère des transports. De plus l'allégation des plaignants relative à la centralisation des entreprises d'État et à leur subordination au Parti a déjà été relevé par la Commission dans son Rapport annuel de 1994.

Il a été amplement démontré que ceux qui ont coulé le « 13 de Marzo » étaient soumis de fait et de droit aux exigences du Parti au pouvoir. En conséquence, il est donc établi que les événements du 13 juillet 1994 sont imputables à l'État cubain. De plus, le Gouvernement cubain est clairement responsable pour n'avoir pas établi l'identité des responsables et ne pas les avoir sanctionnés.

Un dommage doit avoir été causé par l'acte illégal

Les dommages sont les suivants:

1. Atteinte irrémédiable à l'intégrité physique (la mort de 41 personnes).
2. Le dommage moral et psychologique infligé aux victimes et familles de victimes.
3. Dommage matériel.

La Commission interaméricaine conclut que:

L'État cubain est responsable de la violation du droit à la vie de 41 personnes qui périrent à bord du « 13 de Marzo ».

L'État cubain est responsable de la violation du droit à l'intégrité de la personne de 31 survivants du drame.

L'État cubain est responsable de la violation du droit à la liberté de mouvement de 72 personnes qui tentèrent de fuir Cuba à bord du « 13 de Marzo ».

7. RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que l'État cubain conduise une enquête détaillée pour parvenir à identifier les coupables des actes commis le 13 juillet 1994.

Il est recommandé que l'État cubain repêché les restes du navire coulé et que ceux des victimes soient remis à leurs familles.

Il est recommandé que l'État cubain paie une compensation équitable aux familles des victimes pour les dommages physiques et psychologiques subis.

La Commission interaméricaine conclut de soumettre le présent rapport à l'État cubain et de publier ce rapport dans son Rapport annuel à l'Assemblée générale.

VI. La Cour interaméricaine des droits de l'Homme⁸⁰

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme a été créée à la suite de l'adoption, en 1969, de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme. Néanmoins, la Cour a été constituée un an après l'entrée en vigueur de la Convention, le 18 juillet 1978⁸¹.

À l'instar de la Commission, la Cour se compose de sept membres qui agissent à titre personnel et sont élus « parmi les juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence reconnue en matière de droits de l'Homme et réunissant les conditions requises pour l'exercice des plus hautes fonctions judiciaires au regard des législations des pays dont ils sont respectivement des ressortissants ou de ceux qui les proposent

⁸⁰ En ce qui concerne la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, voir les auteurs suivants: T. Buergenthal, « The Inter-American Court of Human rights », (1982) 76 *American Journal of International Law*. 231-245; A. Cançado Trindade, « El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas », *Derechos Internacional y Derechos Humanos, Droit International et Droit de l'Homme*; (ed D. Baardonnnet and AA. Cançado Trindade), San José de Costa Rica/La Haye, Académie de Droit International de la Haye/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, aux pp. 47-95. C. Dunshee de Abranches, « La Corte Interamericana de Derechos Humanos », *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, D.C., OÉA, 1980, aux pp. 91-147; R. Nieto Navia, « La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos », *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, aux pp. 115-154 et F. Salvioli, « Postulados emergentes de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al Derecho Internacional Público », La Plata (Argentina), Edit. *Instituto de Relaciones Internacionales*, 1997.

⁸¹ Articles 81 et 82 de la Convention.

comme candidats »⁸². Seuls, les États parties à la Convention peuvent présenter des candidats et participer au vote portant sur leur élection.

A. La compétence de la cour

Aux termes de la Convention, la Cour interaméricaine possède deux compétences bien distinctes: une compétence consultative et une compétence contentieuse. S'agissant de la première, l'article 64 de la Convention précise que les États membres de l'OÉA 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 États américains. De même, les organes énumérés au chapitre VIII de la Charte de l'OÉA⁸³ pourront consulter la Cour au sujet de questions relevant de leur compétence particulière.

1. COMPETENCE CONSULTATIVE

La Cour a défini les limites de sa compétence par le biais des avis consultatifs qu'elle a rendu. À ce propos elle a déclaré:

La fonction consultative de la Cour ne peut être séparée des buts de la Convention. Cette fonction a pour objet d'aider à l'exécution des obligations internationales des États américains en ce qui concerne la protection des droits de l'Homme et à remplir les fonctions qui sont attribuées dans ce domaine aux divers organes de l'OÉA. Il est évident que toute demande d'avis consultatif qui s'écarte de cet objectif affaiblirait le système de la Convention et modifierait la compétence consultative de la Cour⁸⁴.

Malgré l'étendue de la compétence consultative de la Cour, le deuxième paragraphe de l'article 64 lui impose une limitation en indiquant que seuls les États membres de l'Organisation ont faculté de demander un avis au sujet de la compatibilité de l'une quelconque de leurs lois internes et des instruments internationaux susmentionnés. La Cour a ainsi déclaré:

Dans l'exercice de sa fonction consultative, la Cour n'a pas la faculté d'interpréter ou de définir les domaines de validité des lois internes des États parties, mais peut indiquer leur compatibilité avec la Convention ou d'autres traités portant sur la protection des droits de l'Homme dans les États américains, à condition qu'intervienne une demande expresse d'un quelconque de ces États conformément à l'article 64.2 de la

⁸² Article 52 de la Convention.

⁸³ Modifiée par le Protocole de Cartagena de Indias en 1985.

⁸⁴ "Autres traités" objet de la fonction consultative de la Cour (article 64 de la Convention américaine), avis consultatif OC-1/82, Cour interaméricaine des droits de l'Homme, 24 septembre 1982, Série A N° 1, paragraphe 25.

Convention américaine. Dans les cas où, dans l'hypothèse de violation des obligations internationales assumées par les États parties et découlant d'une contradiction éventuelle entre leurs dispositions de droit interne et celles de la Convention, celles-ci seront évaluées par la Cour durant les procédures contentieuses comme s'il s'agissait de simples faits ou de manifestations de volonté susceptibles d'être jugés uniquement en fonction des Conventions et traités et en faisant abstraction du sens ou de la place que la norme nationale occupe dans l'ordre juridique de l'État concerné⁸⁵.

Depuis sa création, la Cour interaméricaine a rendu 16 avis consultatifs: cinq ont été demandés par la Commission interaméricaine⁸⁶, quatre par le Costa Rica⁸⁷, trois par l'Uruguay (dont un conjointement avec l'Argentine)⁸⁸, un par le Pérou⁸⁹, un par la Colombie⁹⁰ un par l'Argentine (conjointement avec l'Uruguay)⁹¹, un par le Chili, et le dernier par le Mexique⁹².

Au sujet de l'avis consultatif de la Cour, portant le numéro 14, en date du 9 décembre 1994, la Commission a posé les deux questions suivantes:

1. Quand un État partie à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme adopte une loi qui viole manifestement les obligations que l'État a contracté en ratifiant la Convention, quels seraient alors les effets juridiques de cette loi à la lumière des obligations internationales de cet État?
2. Quand un État partie à la Convention adopte une loi dont l'exécution par les agents ou fonctionnaires de cet État se traduit par une violation manifeste de la Convention, quelles sont les obligations et responsabilités desdits agents ou fonctionnaires?

La Cour a répondu:

1. Que l'adoption d'une loi manifestement contraire aux obligations assumées par un État qui a ratifié la Convention ou l'a acceptée représente une violation de cette dernière et, dans le cas où cette violation affecte des droits et libertés protégés de certains individus, entraîne la responsabilité internationale dudit État.

⁸⁵ Cour interaméricaine des droits de l'Homme, *Responsabilité internationale relative à l'adoption et à l'application de lois qui violent la Convention (articles 1 et 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme)*, Avis consultatif OC-14/94 du 9 décembre 1994, paragraphe 22.

⁸⁶ OC-2; OC-3; OC-8; OC-11 et OC-14.

⁸⁷ OC-4; OC-5; OC-7 et OC-12.

⁸⁸ OC-6; OC-9 et OC-13 (conjointement avec l'Argentine).

⁸⁹ OC-1.

⁹⁰ OC-10.

⁹¹ OC-13.

⁹² OC-16, octobre 1999.

2. Que l'exécution par des agents ou fonctionnaires de l'État d'une loi qui viole manifestement la Convention entraîne la responsabilité internationale de cet État. Au cas où l'acte d'exécution constitue en soi un crime international, il entraîne également la responsabilité internationale des agents ou fonctionnaires qui l'ont exécuté.

Le 11 novembre 1996, le Chili a soumis à la Cour une demande d'avis consultatif. Cette demande, portant le numéro 15, a posé les deux questions suivantes:

- a) Si, une fois que la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a adopté les deux rapports relatifs aux articles 50 et 51 de la Convention, et tenant compte que le dernier rapport a été notifié à l'État en cause, peut-elle modifier substantiellement ces rapports et présenter un troisième rapport?
- b) Dans le cas que la Commission interaméricaine, d'après la Convention, n'a pas la compétence pour changer un rapport final; lequel de ces rapports doit être considéré valide par l'État?

Malgré que l'État du Chili a décidé de retirer la demande d'avis consultatif, le 25 mars 1997, la Cour a considéré son devoir de continuer la procédure sur l'avis consultatif.

Le 14 novembre 1997, la Cour a décidé par six votes contre un:

Que la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, dans l'exercice de ses fonctions sur la base de l'article 51 de la Convention américaine, n'a pas la compétence de modifier les avis, conclusions et recommandations transmis à un État membre, sauf dans les circonstances exceptionnelles mentionnées dans les paragraphes 54 à 59 [l'accomplissement partiel ou total des recommandations et conclusions contenues dans ce rapport; ou l'existence des erreurs matérielles sur les faits]. Seulement les parties intéressées pourront formuler la demande de modification, avant la publication du rapport et dans un délai raisonnable à partir de sa notification. Dans cette hypothèse, les parties auront la possibilité d'un débat sur les faits ou erreurs qu'ont donné lieu à la pétition, selon le principe d'équité [procédurale]. De toute manière, la Commission n'a pas la compétence d'après la Convention, pour rédiger un troisième rapport.

Le 9 décembre 1997, le Mexique a présenté une demande d'avis consultatif, portant le numéro 16, sur la question si tout étranger qui risque de subir la peine de mort a le droit de être notifié, au moment de l'arrestation, de son droit de s'adresser et d'avoir l'assistance des autorités consulaires de son pays et de compter avec les garanties d'un procès régulier, à la lumière de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les Relations Diplomatiques et Consulaires (avril 1961); des articles 2, 6, 14, et 50 du Pacte

international relatif aux droits civil et politiques; de l'article 3 (k) de la Charte de l'Organisation des États Américains; et des articles I, II, et XXVI de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme dans le cadre de l'article 64 (1) de la Convention américaine des droits de l'Homme.

Le 1^{er} octobre 1999, la Cour a décidé à l'unanimité:

Que l'article 36 de la Convention de Vienne sur les Relations Consulaires reconnaît au détenu étranger des droits individuels, entre autres celui du droit à l'information sur l'assistance consulaire, auxquels correspondent des devoirs corrélatifs à la charge de l'État récepteur.

Que l'expression «sans délai» utilisée dans l'article 36.1 b) de la Convention de Vienne sur les Relations Consulaires, signifie que l'État doit remplir son devoir d'informer le détenu sur les droits que lui reconnaît ce dit précepte au moment où il est privé de sa liberté et dans tous les cas avant qu'il ne soumette sa première déclaration devant une autorité.

La Cour a décidé par six votes contre un:

Que la non observation du droit à l'information du détenu étranger, reconnu par l'article 36.1 b) de la Convention de Vienne sur les Relations Consulaires affecte les garanties du droit à un procès légal et, dans ces circonstances, l'imposition de la peine de mort constitue une violation du droit à ne pas être privé de la vie «arbitrairement»; dans les termes employés par les dispositions pertinentes des traités de droits de l'Homme (Voir: Convention américaine des droits de l'Homme, article 4; Pacte international des droits civils et politiques, article 6), avec les conséquences juridiques inhérentes à une violation d'une telle nature, à savoir, celles relatives à la responsabilité internationale de l'État et au devoir de réparation.⁹³

2. COMPETENCE CONTENTIEUSE

S'agissant de sa compétence contentieuse, la Cour a uniquement juridiction qu'à l'égard des États qui ont reconnu sa compétence obligatoire relative à l'application ou à l'interprétation de la Convention américaine⁹⁴. Jusqu'à 1999, vingt États ont déclaré reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour: Argentine, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Chili, Équateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua,

⁹³ *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Avis Consultatif OC/16, du 1^o octobre 1999, aux pp. 77-78.

⁹⁴ Article 62 de la Convention américaine.

Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine⁹⁵, Suriname, Trinité et Tobago, Uruguay et Venezuela. Cependant, la dénonciation de la Convention par l'État de Trinité et Tobago, en mai 1998⁹⁶, et la déclaration de retrait de la juridiction de la Cour, de la part du Gouvernement du Pérou, le 9 juillet 1999, ont affaibli la juridiction de la Cour. Par le biais de l'affaire du Tribunal Constitutionnel, la Cour a déterminé sa compétence de la façon suivante⁹⁷.

B. L'affaire du tribunal constitutionnel

Le 2 juin 1997, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a reçu une plainte signée par vingt sept députés du Congrès de la République du Pérou, se référant à la destitution de trois magistrats du Tribunal Constitutionnel péruvien. Cette mesure fut adoptée par le Congrès de la République, le 28 mai 1997 et concerna les suivants magistrats du Tribunal Constitutionnel: Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry et Delia Revoredo Marsano de Mur.

Une succession de faits précéda cette destitution. En effet, le 5 avril 1992, le Président du Pérou, Alberto Fujimori a procédé à la dissolution du Congrès et du Tribunal des Garanties Constitutionnelles, et il destitua de nombreux juges de la Cour Suprême de Justice. Le 31 octobre 1993, la nouvelle Constitution du Pérou fut approuvée par le biais d'un référendum. L'article 112 édicte que:

le mandat présidentiel est de cinq ans. Au terme de cette durée, le Président peut être réélu immédiatement pour une période additionnelle. Une fois achevée une autre période constitutionnelle, au minimum, l'ex président peut de nouveau briguer un nouveau mandat, et il sera sujet aux mêmes conditions.

En juin 1996, le nouveau Tribunal Constitutionnel entra en fonction, avec les suivants sept membres: Ricardo Nugent (Président), Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry, Luis Guillermo Díaz Valverde, Delia Revoredo Marsano de Mur, Francisco Javier Acosta Sánchez et Jose García Marcelo.

Le 23 août 1996, la Loi N° 26.657 ou Loi d'Interprétation Authentique de l'article 112 de la Constitution fut promulguée. Cette loi interprète l'article précité et établit que:

⁹⁵ La République Dominicaine est le dernier pays à avoir accepté la juridiction obligatoire de la Cour, le 25 mars 1999.

⁹⁶ La dénonciation de la Convention américaine de la part de Trinité et Tobago, en mai 1998, a pris effet en mai 1999, selon l'article 78 de la Convention.

⁹⁷ Voir: *Affaire Tribunal Constitutionnel*, arrêt sur la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, 24 septembre 1999.

la réélection [présidentielle...] se réfère et est conditionnée aux mandats présidentiels initiés postérieurement à la date de promulgation du texte constitutionnel auquel il est référé.

Cette loi conclut, par conséquent, « que le décompte des années ne tient pas en compte rétroactivement, les mandats présidentiels initiés avant l'entrée en vigueur de la Constitution ».

Le 29 août 1996, le Collège des Avocats de Lima présenta un recours d'inconstitutionnalité à l'encontre de la Loi N° 26.657 devant le Tribunal Constitutionnel pour la violation de l'article 112 de la Constitution.

Lors du vote sur la constitutionnalité de la Loi N° 26.657, trois juges s'abstinrent de voter, alors que les juges Aguirre Roca, Rey Terry et Revoredo Marsano votèrent pour la deuxième fois en faveur de l'inapplicabilité de cette loi. Les magistrats incriminés alléguèrent que cette destitution constituait une mesure de « représailles du fait de leur position à l'égard de la loi de réélection présidentielle ».

En vertu des articles des articles 48, 50 et 51 de la Convention américaine des droits de l'Homme, et 32 du Règlement de la Cour, la Commission interaméricaine présenta une requête le 2 juillet 1999 à la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, afin que cette dernière détermine s'il y a eu violation des articles 8.1, 8.2(c), (d) et (f) (garanties judiciaires); 23.1 (c) (droits politiques); et 25 (protection judiciaire) de la Convention; en relation avec les articles 1.1 et 2 de cette dernière.

Le 16 juillet 1999, l'Ambassadeur du Pérou en poste au Costa Rica a comparu au siège de la Cour, afin de restituer la requête et les annexes de l'affaire du Tribunal Constitutionnel. Il remit au Secrétariat de la Cour une note datée du 15 juillet 1999, émanant du Ministre des Relations Extérieures du Pérou, dans laquelle il est édicté que:

1. Par le biais de la Résolution Législative, datée du 8 juillet 1999...le Congrès de la République du Pérou a approuvé le retrait de la reconnaissance de la compétence contentieuse de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme.
2. Le 9 juillet 1999, le Gouvernement de la République du Pérou procéda au dépôt au sein du Secrétariat général de l'Organisation des États Américains (OÉA), de l'instrument au moyen duquel la République du Pérou retira sa déclaration de reconnaissance de la clause facultative d'assujettissement à la compétence contentieuse de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme...
3. Le Gouvernement péruvien ajoute dans la même communication que le retrait de la reconnaissance de la compétence contentieuse de la Cour prend effet immédiat à partir de la date du dépôt de l'instrument, préalablement mentionné, au siège du Secrétariat général de l'OÉA, à savoir, dès le 9 juillet 1999, et s'applique à toutes les affaires pour lesquelles le Pérou n'aurait pas contesté une requête intentée devant la Cour.

La Commission dans ses observations concernant la dévolution de la requête et de ses annexes par l'État péruvien déclara que:

Un État, par un acte unilatéral ne peut priver un Tribunal international de la compétence que celui-ci a assumé au préalable; la possibilité de retirer l'assujettissement à la compétence contentieuse de la Cour n'est pas prévue dans la Convention américaine, et est incompatible avec cette dernière, et n'est basée sur aucun fondement juridique; et en cas contraire, afin de produire effet; ce retrait devrait requérir une notification préalable d'une durée d'un an, dans le but de préserver la sécurité et la stabilité juridiques.

La Commission sollicita la Cour pour qu'elle détermine que la dévolution de l'affaire du Tribunal Constitutionnel et de ses annexes de la part du Pérou n'ait pas de validité légale et demanda qu'elle continue à exercer sa compétence sur le présent cas.

La Cour a considéré que :

La question du prétendu retrait, de la part du Pérou, de la déclaration de reconnaissance de la compétence contentieuse de la Cour et des effets juridiques découlant de celle-ci, doit être résolu par un Tribunal. La Cour interaméricaine, comme tout organe avec des compétences juridictionnelles, possède le pouvoir inhérent de déterminer la portée de sa propre compétence (compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz).

La Cour a aussi signalée que sa compétence ne peut être conditionnée à des faits distincts de ses actions propres. Les instruments d'acceptation de la clause facultative de la juridiction obligatoire (article 62.1 de la Convention) présupposent l'admission, par les États qui la présentent, du droit de la Cour de résoudre n'importe quelle controverse relative à sa juridiction. Une objection ou n'importe quel autre acte invoqué par l'État avec pour objectif d'affecter la compétence de la Cour est sans objet, puisque dans toutes les circonstances la Cour retient *la compétence de la compétence*, comme étant le pilier de sa juridiction⁹⁸.

En interprétant la Convention conformément à son objet et ses fins, la Cour a signalée qu'elle doit agir de telle manière que l'intégrité du mécanisme prévu dans l'article 62.1 de la Convention soit préservée. Il serait inadmissible de subordonner un tel mécanisme à des restrictions subitement ajoutées par les États défendeurs quant aux termes de leurs acceptations de la compétence contentieuse d'un tribunal, ce qui affecterait non seulement l'efficacité de ce mécanisme, mais également empêcherait son

⁹⁸ L'affaire du Tribunal Constitutionnel, *supra* note 97 par. 31 à la p. 11.

futur développement. De plus, il n'existe dans la Convention aucune norme qui habilite expressément les États Parties à retirer leurs déclarations d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour, de même que l'instrument d'acceptation de la compétence de la Cour par le Pérou, du 21 janvier 1981, ne prévoit pas une telle possibilité.

La Cour a ajouté que dans les circonstances actuelles du présent cas; l'unique voie dont dispose l'État pour se délier de l'assujettissement à la compétence contentieuse de la Cour, selon la Convention Américaine, est la dénonciation du Traité comme un tout; et dans cette éventualité; cette dénonciation produirait ses effets, seulement conformément à l'article 78; qui établit un préavis d'une durée d'un an⁹⁹. Une interprétation de la Convention américaine visant à permettre qu'un État puisse retirer sa reconnaissance de la compétence obligatoire du Tribunal, comme le Pérou tente de le faire dans la présente affaire, impliquera la suppression de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Convention; et irait à l'encontre de son objet de ses objectifs en tant que Traité des droits de l'Homme, et priverait tous les bénéficiaires de la Convention de la garantie additionnelle de protection de ces droits, d'actionner son organe juridictionnel¹⁰⁰.

La Cour a aussi signalée qu'en droit international, le principe de préservation de l'intégrité des obligations internationales est explicité dans l'article 44.1 des Conventions de Vienne et établit que la dénonciation (ou le retrait du mécanisme d'un Traité), peut être effectué seulement en relation étroite avec l'ensemble du Traité; à moins que celui-ci ne l'autorise ou que les Parties l'établissent d'une autre façon. Par conséquent, malgré son caractère facultatif, la déclaration d'acceptation de la compétence contentieuse d'un tribunal international, une fois effectuée, n'autorise pas l'État à changer postérieurement son contenu et sa portée comme il l'entend.

En conséquence, du fait des raisons susmentionnées, la Cour a déclaré, à l'unanimité: a) qu'elle est compétente pour connaître le présent cas; b) que le prétendu retrait, avec effet immédiat, de l'État péruvien, de la déclaration de reconnaissance de la compétence contentieuse de la Cour interaméricaine est inadmissible; c) et continuer l'examen de l'affaire.

L'article 61 de la Convention stipule que seuls les États parties à la Convention et la Commission interaméricaine ont le droit de soumettre une affaire à la Cour. Néanmoins, pour qu'une affaire puisse être instruite par la Cour, il faut avoir épuisé les procédures prévues par les articles 48 à 50 de la Convention; en d'autres termes toutes les démarches envisageables, y compris la tentative de solution à l'amiable et, en dernière instance, si un règlement n'a pu être obtenu, l'adoption du rapport concernant cette affaire, doivent avoir été effectuées.

Durant ses six premières années, la Cour n'a pas connu des affaires contentieuses. Les premières trois affaires, soumis par la Commission contre le Honduras, furent présentées à la Cour le 24 avril 1986: Velásquez Rodríguez, Godínez

⁹⁹ *Ibid.* par. 39 p. 12.

¹⁰⁰ *Ibid.* par. 40 p. 11.

Cruz et Fairen Garbi. Depuis 1990, la Commission a renvoyé à la Cour 34 affaires, à savoir: Aloboetoe et Gangaram Panday contre le Suriname; Neira Alegria et autres contre le Pérou; Cayara contre le Pérou; Caballero Delgado et Santana contre la Colombie; Genie contre le Nicaragua; Guerrero et autres (El Amparo) contre le Venezuela; Maqueda contre l'Argentine; Loayza, Castillo Páez, Ugarte contre le Pérou; Paniagua et autres (Panel Blanca) contre le Guatemala; Garrido et Baigorria contre l'Argentine; Suárez Rosero et Consuelo Benavides contre l'Equateur; Nicholas Blake, Aunstraum Villagrán et Bámaca contre le Guatemala. Les affaires envoyés en 1998 sont les suivantes: Cesti, Petruzzi, Cantoral Benavides, tous les trois contre le Pérou et Ricardo Baena contre Panama; Artemio Pantoja et autres contre la Colombie; et la Communauté Awas Tingni contre le Nicaragua. Les dernières affaires envoyés en 1999 sont les suivantes: Juan Pablo Olmedo et autres « La dernière tentation de Dieu » contre le Chili; Ivscher contre le Pérou; Cantos contre l'Argentine; Hariff Hilaire contre Trinité et Tobago; Tribunal Constitutionnel contre Pérou; Trujillo Oroza contre la Bolivie; et Miguel Angel Aguilera (El Caracazo) contre Venezuela. Jusqu'à maintenant seulement 11 affaires font l'objet d'un arrêt de la Cour.

Une seule affaire a été portée à la connaissance de la Cour par l'État de Costa Rica, en 1981. Cependant, la Cour n'a pas considéré judicieux d'accepter l'affaire du fait que celle-ci devait suivre tout d'abord la procédure devant la Commission interaméricaine.

La Cour a également compétence pour prendre des mesures conservatoires en cas d'extrême gravité et d'urgence, quand il est nécessaire d'éviter des dommages irréparables aux personnes. Ces mesures peuvent être prises à propos d'affaires que la Cour est en train de connaître; s'il s'agit de cas qui ne lui ont pas encore été soumis, la Cour peut agir sur demande de la Commission¹⁰¹. Dans la première hypothèse, la Cour a adopté des mesures conservatoires pour protéger les personnes qui avaient participé à l'instruction ou étaient appelées à témoigner à propos des affaires Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi et Solís Corrales et Godínez Cruz¹⁰². Ces mesures furent adoptées après l'assassinat de deux personnes dont l'une devait porter témoignage et dont l'autre avait déjà témoigné devant la Cour. Dans la deuxième hypothèse, la Cour a adopté les mesures conservatoires demandées par la Commission dans diverses affaires. En particulier, la Cour a adopté des mesures conservatoires à propos de l'affaire Hugo Bustíos et Eduardo Rojas (Pérou) en 1990¹⁰³, à propos de l'affaire Chunimá (Guatemala) le 1er août 1991¹⁰⁴, à propos de l'affaire Reggiardo Tolosa (Argentine) le 19 novembre 1993¹⁰⁵, à propos de

¹⁰¹ Articles 63.2 de la Convention américaine et 24 du Règlement de la Cour.

¹⁰² Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme : 1988, OÉA/Ser.L/V/III.19, doc.13 (31 août 1988) 25.

¹⁰³ Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme : 1990-1991, OÉA/Ser.L/V/II.79, rev. 1, doc. 12 (22 février 1991) 28.

¹⁰⁴ Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme : 1991, OÉA/Ser.L/V/III.25, doc.7 (15 janvier 1992) 71.

¹⁰⁵ Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, année 1993, OÉA/Ser.L/V/III.19 doc.4 (Continué...)

l'affaire Colotenango (Guatemala)¹⁰⁶ et à propos de l'affaire Arnaldo Aleman Lacayo (Nicaragua) le 2 février 1996. Plus récemment à propos de la famille Vásquez dans l'affaire Paniagua Morales (Guatemala) le 5 février 1998.

C. La participation indirecte d'individus à la procédure contentieuse devant la cour

Comme il a déjà été mentionné, ce sont uniquement la Commission ou les États parties à la Convention qui peuvent soumettre une affaire à la Cour. De cette façon, et à la différence du système européen de protection des droits de l'Homme, après l'entrée en vigueur du Protocole 9¹⁰⁷, le système interaméricain ne donne pas aux victimes la faculté de soumettre une affaire à la Cour. Cependant, le Règlement de la Cour permet aux victimes ou à leurs représentants de participer de façon limitée à l'instruction. Cette participation indirecte est rendue possible en vertu de l'article 22 du Règlement de la Cour, selon lequel la Commission nomme des représentants qui font partie des délégations auprès de la Cour, à titre « d'assistants *ad hoc* »¹⁰⁸. Selon cet instrument, la Cour doit entendre ces représentants quand elle est saisie d'une proposition de désistement ou de solution à l'amiable qui pourrait mettre fin à l'affaire¹⁰⁹. Enfin la Cour peut demander aux représentants des victimes qu'ils présentent des plaidoiries de façon indépendante de l'avis de la Commission à propos des mesures de réparation et de compensation qui doivent être appliquées à un État responsable de la violation des droits que protège la Convention¹¹⁰.

La participation limitée des victimes et de leurs représentants légaux à la procédure contentieuse devant la Cour a éveillé certaines inquiétudes chez quelques organisations non gouvernementales qui instruisent des cas devant le système interaméricain. En particulier, on a dit que la pratique actuelle affaiblit la Commission puisque celle-ci, en un premier temps, doit agir en qualité d'organe quasi judiciaire, neutre et prédisposé à la conciliation pour représenter ensuite les intérêts des victimes et se

(...Continué)

du 10 janvier 1994, à la p. 99.

¹⁰⁶ Les mesures conservatoires ont été adoptées à l'origine le 22 juin 1994. Par son arrêté du 1er décembre 1994, la Cour a prorogé les mesures et les a étendues à une nouvelle personne.

¹⁰⁷ Le Protocole 9 est un protocole additionnel de la *Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*. Il prévoit que les personnes ayant présenté une dénonciation à la Commission ont le droit de soumettre leur affaire à la Cour dans un délai de trois mois à compter de la date d'adoption du rapport par la Commission.

¹⁰⁸ L'article 22 du Règlement de la Cour stipule:

« 1. La Commission sera représentée par les délégués qu'elle désigne à cet effet. Ces délégués pourront se faire aider par toute autre personne de leur choix.

2. Si parmi ceux qui aident les délégués [...] figurent des avocats désignés par l'auteur de la plainte originale, par la victime présumée ou par des membres de sa famille, cette circonstance doit être communiquée à la Cour. »

¹⁰⁹ *Ibid.* article 43.

¹¹⁰ *Ibid.* article 44.2.

transformer ainsi en partie accusatrice dans la procédure contradictoire devant la Cour. C'est pourquoi on a estimé que cette situation empêche la Commission de jouer un rôle neutre dans la procédure contentieuse devant la Cour et lui rend donc impossible par exemple de rapprocher les parties afin d'encourager une solution à l'amiable.

Les organisations non gouvernementales ont proposé d'adopter un système selon lequel, après que la Commission ait décidé de soumettre l'affaire à la Cour, les victimes et leurs représentants légaux peuvent participer à la procédure de façon autonome, c'est-à-dire dans des conditions d'égalité avec la Commission et l'État. De même, une fois l'affaire renvoyée à la Cour, la Commission ne doit pas cesser d'être un organe technique et juridique impartial mais jouer un rôle de censeur en apportant son avis sur le plan du droit, mais en laissant aux individus le soin de fournir les éléments de preuve et de répondre aux arguments de l'État. On a donc essentiellement proposé que la Commission joue le rôle de « Ministère Public » en laissant le rôle d'accusateur aux victimes et à leurs représentants légaux¹¹¹.

* * *

Une évaluation de l'œuvre du système interaméricain de protection des droits de l'Homme nous amène à conclure qu'elle a été extrêmement constructive. Depuis son entrée en fonction en 1960, la Commission a lutté pour le rétablissement de la démocratie dans les pays soumis à des régimes dictatoriaux. En particulier, durant la décennie des années 1970 et au début des années 1980, alors qu'un certain nombre d'États membres de l'OÉA étaient soumis à des régimes autoritaires, la Commission a pu, grâce au caractère objectif de ses rapports, faire connaître à la communauté internationale les violations graves et systématiques des droits de l'Homme qui se produisaient dans certains pays de la région.

À l'heure actuelle, et à l'exception de Cuba et, jusqu'à 1994, d'Haïti, la situation politique de la région a changé grâce à la mise en place de nouveaux gouvernements démocratiques qui ont ouvert une ère nouvelle à la protection des droits de l'Homme sur le continent américain. La majorité des gouvernements démocratiques ont décidé de ratifier la Convention américaine, s'engageant ainsi à respecter les droits de l'Homme qu'elle consacre.

Les changements politiques qui sont intervenus dans la région ont amené la Commission à recourir à d'autres procédures d'examen des dénonciations de violations des droits de l'Homme. Ces procédures ont permis à la Commission de créer un espace dans lequel peut s'inscrire le dialogue avec les nouveaux gouvernements démocratiques et

¹¹¹ Ce système s'appliquait en Europe jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole 9, qui, comme on l'a déjà mentionné, donne à l'individu le droit de soumettre son affaire à la Cour européenne des droits de l'Homme.

de se mettre à la disposition des parties pour aboutir à une solution à l'amiable, comme ce fut le premier cas avec l'Argentine et plus récemment avec des pays comme l'Équateur, la Colombie et le Guatemala.

La création de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme a renforcé le caractère juridictionnel de l'ensemble; jusqu'à il y a quelques années, la Commission n'avait pas soumis beaucoup d'affaires à la Cour du fait que, pendant longtemps, très peu d'États avaient accepté la compétence facultative de celle-ci. Aujourd'hui, 18 pays acceptent la compétence de la Cour, et elle connaît plus de 35 affaires contentieuses; il reste à souhaiter que d'autres États suivent cet exemple de manière à mettre tous les États sur un plan d'égalité et à donner plus de poids à la Cour.

En définitive, dans la situation actuelle, aussi bien la Commission que la Cour ont fait progresser de façon remarquable la cause des droits de l'Homme sur le continent américain; il faut espérer que, dans un avenir proche, on élargira les mécanismes de procédure et on en créera de nouveaux pour mieux protéger les droits de l'Homme.