



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport d'activité présenté par le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, M. Philip Alston, conformément à la résolution 61/173 de l'Assemblée générale.

* A/62/150.



Rapport d'activité du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires

Résumé

Le présent rapport coïncide avec le vingt-cinquième anniversaire de la création du mandat du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Mis en place en 1982, c'était la toute première fois qu'un rapporteur spécial se voyait confier un mandat thématique par la Commission des droits de l'homme. Cet important anniversaire doit être l'occasion de se pencher sur le fonctionnement de ce mandat depuis sa création. En outre, vu l'extrême attention accordée au système des procédures spéciales lorsque la Commission est devenue le Conseil des droits de l'homme, il convient d'examiner comment le Conseil et l'Assemblée générale pourraient apporter un soutien accru à l'ensemble du système. La section II du rapport contient des informations sur les activités les plus récentes menées par le Rapporteur spécial dans le cadre de situations particulières. La section III rend compte de la situation au Darfour. La section IV passe en revue quelques aspects de l'évolution du mandat du Rapporteur spécial au cours des 25 dernières années. Dans la section V, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur certains facteurs ayant nui à l'efficacité des techniques employées, en se fondant en particulier sur des études de cas consacrés à différents pays. La section VI contient une recommandation tendant à ce que l'Assemblée générale et le Conseil prennent des mesures pour remédier à ces lacunes.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	4
II. Visites dans les pays	3–16	4
A. Visites demandées	3–7	4
B. Mission annulée	8–11	5
C. Le point sur les visites effectuées	12–16	6
III. La situation au Darfour	17–21	7
IV. Examen de l'évolution du mandat du Rapporteur spécial au cours des 25 dernières années	22–54	8
A. Introduction d'innovations problématiques dans la lutte contre le terrorisme	27–32	10
B. Aider à la protection des réfugiés et des personnes déplacées	33–36	12
C. Amener les groupes armés et les autres acteurs non étatiques à répondre des violations des droits de l'homme	37–44	14
D. Mise au point de méthodes de travail efficaces	45–51	16
E. Conclusions tirées	52–54	21
V. Facteurs nuisant à l'efficacité de l'exécution du mandat	55–59	22
VI. Recommandation	60	23

I. Introduction

1. Le présent rapport marque le vingt-cinquième anniversaire de la création du mandat du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires¹. Mis en place en 1982, c'était la toute première fois qu'un rapporteur spécial se voyait confier un mandat thématique par la Commission des droits de l'homme. Compte tenu de cet important anniversaire ainsi que de l'extrême attention accordée à l'ensemble du système des procédures spéciales lorsque la Commission est devenue le Conseil des droits de l'homme, il est opportun, voire essentiel, de se pencher sur les principaux aspects du fonctionnement actuel de ce mandat. La section II du présent rapport contient des informations sur les activités les plus récentes menées par le Rapporteur spécial dans le cadre de situations particulières. La section III rend compte de la situation au Darfour. La section IV passe en revue quelques aspects de l'évolution du mandat au cours des 25 dernières années. Dans la section V, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur certains facteurs ayant nui à l'efficacité des techniques employées, se fondant en particulier sur des études de cas consacrées à différents pays. À la section VI, le Rapporteur spécial recommande à l'Assemblée générale et au Conseil de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes.

2. Le Rapporteur spécial remercie le personnel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'assistance qu'il lui a fournie lors de l'établissement du présent rapport, ainsi que M. William Abresch, Directeur du projet sur les exécutions extrajudiciaires de la faculté de droit de New York University, qui lui a offert un concours et des conseils précieux. M. Patrick Mair a lui aussi apporté une contribution importante aux recherches de fond.

II. Visites dans les pays

A. Visites demandées

3. Plusieurs visites ont été effectuées avec succès mais, au 31 août 2007, l'absence de coopération de la part de certains États a empêché le Rapporteur spécial de se rendre dans 90 % des pays où il avait demandé à être invité. Il a recensé 30 pays pour lesquels il avait reçu des informations crédibles faisant état de graves problèmes relevant de son mandat. Dans chaque cas, il avait conclu qu'une visite dans le pays était justifiée pour qu'il puisse s'acquitter des responsabilités que lui avait confiées le Conseil des droits de l'homme. Il est reconnaissant aux Gouvernements guatémaltèque, libanais et philippin de l'avoir invité à se rendre dans leur pays au cours de l'année écoulée.

4. Depuis son précédent rapport, les Gouvernements du Brésil, de la République centrafricaine et du Yémen avaient adressé des invitations au Rapporteur spécial. Le Brésil et le Yémen n'avaient pas fixé les dates d'une visite malgré les diverses demandes qui leur avaient été adressées en ce sens. Une mission en Guinée avait été

¹ Au départ, ce mandat portait essentiellement sur les « exécutions sommaires ». Avec son élargissement, dont il est rendu compte dans le présent rapport, de nouveaux termes y ont été ajoutés pour faire en sorte qu'il englobe tous les types d'exécution dont des gouvernements sont accusés. Dans le reste du rapport, l'expression « exécutions extrajudiciaires » est employée par commodité pour désigner l'ensemble du mandat.

approuvée. Elle devait avoir lieu en mars 2007, lorsqu'elle a été annulée au dernier moment, comme on le verra plus loin.

5. Les réactions des 23 autres pays vont du silence absolu, d'un accusé de réception officiel, ou d'une acceptation de principe non suivie d'effets, à un refus pur et simple². Ainsi, le Gouvernement singapourien qui compte le taux d'exécutions extrajudiciaires par habitant le plus élevé dans le monde, a opposé un refus catégorique à une demande de visite. Il a au contraire choisi de lancer des attaques personnelles contre le Rapporteur spécial en l'accusant de poursuivre des intérêts qui lui sont propres et qui outrepassent son mandat. Au lieu d'opter pour la voie du dialogue, le Gouvernement singapourien soutient qu'il appartient au gouvernement dont les pratiques sont mises en cause, et non au Rapporteur spécial, d'interpréter le mandat conféré par le Conseil.

6. Six membres du Conseil des droits de l'homme, à savoir l'Arabie saoudite, le Bangladesh, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan n'ont pas adressé les invitations demandées. Compte tenu des engagements pris à l'occasion des élections au Conseil des droits de l'homme et des dispositions du Code de conduite pour les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme demandant instamment à tous les États de coopérer avec les titulaires de ces mandats et de les aider dans leurs tâches³, ce comportement de la part de membres du Conseil est particulièrement troublant. Dans certains cas, les demandes correspondantes ont été envoyées pour la première fois il y a sept ans.

7. Un autre État, à savoir la République islamique d'Iran, a adressé une « invitation permanente », sans jamais répondre aux invitations à fixer les dates d'une visite, malgré plusieurs rencontres et une correspondance suivie. Les autres États n'ayant pas répondu sont les suivants : El Salvador, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Israël, Kenya, Népal, Ouganda, Ouzbékistan, République démocratique populaire lao, Singapour, Thaïlande, Togo, Trinité-et-Tobago, Venezuela (République bolivarienne du) et Viet Nam. Les conséquences de cette situation sont examinées plus loin dans la section IV du présent rapport.

B. Mission annulée

8. Une visite prévue en République de Guinée a dû être annulée en mars 2007, après que le Gouvernement a reporté la mission et, ensuite, n'a pas fait droit à une série de demandes qui lui avaient été adressées pour fixer une nouvelle date.

9. Compte tenu des informations qu'il avait reçues au sujet des événements en Guinée en janvier 2007, le Rapporteur spécial a écrit au Gouvernement le 9 février 2007 pour lui demander d'être invité à effectuer une mission dans le pays. Le Gouvernement lui a adressé une invitation dans ce sens dans une lettre datée du 22 février 2007, puis a accepté d'accueillir une mission du 21 au 25 mars 2007. Après que des travaux préparatoires considérables aient été entrepris, le Gouvernement a demandé, dans une lettre datée du 16 mars, que la mission soit reportée pour des « raisons administratives évidentes ». Le 3 avril 2007, le Rapporteur spécial a écrit au Gouvernement pour lui proposer de nouvelles dates

² On trouvera des informations plus détaillées aux paragraphes 11 à 14 du document A/HRC/4/20.

³ Résolution 5/2 du Conseil des droits de l'homme, en date du 18 juin 2007 (A/HRC/5/21, chap. I, sect. A).

(16-21 avril 2007) et a reçu un accusé de réception de la lettre, mais aucun accord n'est intervenu. Il a de nouveau écrit au Gouvernement le 13 avril 2007 pour lui demander de proposer de nouvelles dates mais là encore n'a reçu qu'un accusé de réception. Le Rapporteur spécial est reconnaissant au Gouvernement d'avoir initialement accepté une visite mais le report de la mission à la dernière minute ainsi que son refus de fixer de nouvelles dates étaient profondément décevants.

10. Selon des informations crédibles et concordantes communiquées par l'ONU, des organisations non gouvernementales et les médias, les forces de sécurité du Gouvernement guinéen ont, en janvier et février 2007, tué au moins 130 personnes et en ont blessé plus de 1 500 au cours de la répression d'une grève générale organisée par les syndicats et d'autres membres de la société civile. Le Rapporteur spécial a reçu de nombreuses informations selon lesquelles les forces de sécurité ont ouvert le feu sur des manifestants non armés en violation des normes relatives aux droits de l'homme admises à l'échelon international.

11. Le Rapporteur spécial prend note de l'adoption le 18 mai 2007 d'une loi portant création d'une nouvelle commission d'enquête nationale indépendante chargée d'enquêter sur les graves violations des droits de l'homme commises durant les grèves organisées en juin 2006 et en janvier et février 2007⁴. Il reste toutefois beaucoup à faire : il faut notamment que le Gouvernement fournisse un financement suffisant à la Commission, que ses 19 membres soient désignés, que les témoins éventuels et les victimes soient contactés et qu'un programme efficace de protection des témoins soit mis en place. Ces facteurs, de même que les dispositions extrêmement problématiques prévoyant l'exclusion des médias et du public des auditions, concourent à faire craindre fortement que la commission envisagée ne parvienne à rien de plus qu'à réduire la pression sur un Gouvernement qui a été sommé, aussi bien au niveau national qu'à l'échelon international, de rendre des comptes.

C. Le point sur les visites effectuées

12. Le Rapporteur spécial s'est rendu aux Philippines du 12 au 21 février 2007 et a visité Manille, Baguio et Davao. Au cours de son séjour, il a rencontré pratiquement tous les hauts responsables du Gouvernement concernés et de nombreux membres des Forces armées des Philippines et de la Police nationale des Philippines à Baguio, à Davao et à Manille. Il remercie le Gouvernement de lui avoir accordé son entière coopération. Il s'est entretenu avec des membres d'un grand nombre d'organisations de la société civile d'horizons divers, a interrogé des témoins de 57 incidents ayant entraîné 96 exécutions extrajudiciaires et a également reçu des dossiers sur 271 exécutions extrajudiciaires au total.

13. Au cours des six dernières années, on a assisté aux Philippines à de nombreuses exécutions extrajudiciaires de militants de gauche. Ces exécutions ont eu pour effet d'éliminer d'éminents dirigeants de la société civile, entre autres des défenseurs des droits de l'homme, des syndicalistes et des partisans de la réforme agraire, d'intimider de vastes secteurs de la société civile et de réduire la portée du discours politique à l'échelon national. Le nombre total de ces exécutions variait de

⁴ Amnesty International, Guinea : « Soldiers were shooting everywhere: The security forces' response to peaceful demands for change », 27 juin 2007.

plus d'une centaine à plus de 800, selon les sources et le mode de calcul. La stratégie anti-insurrectionnelle et la modification des priorités récemment observée au sein du système de justice pénale sont particulièrement importantes pour comprendre les raisons pour lesquelles ces exécutions se poursuivent.

14. Un grand nombre de responsables gouvernementaux ont conclu que de nombreuses organisations de la société civile sont des prête-noms pour le Parti communiste des Philippines et son aile armée, la Nouvelle armée populaire. L'une des mesures prises pour faire face à cette situation a consisté à mener des opérations anti-insurrectionnelles qui se soldent par l'exécution extrajudiciaire de militants de gauche. Dans certaines régions, on traque systématiquement les dirigeants de gauche en interrogeant et en torturant ceux qui sont susceptibles de connaître l'endroit où ils se trouvent et on les assassine après une campagne de dénigrement visant à semer la terreur parmi la population. Par ailleurs, le système de justice pénale a modifié ses priorités et semble de plus en plus enclin à poursuivre les dirigeants de la société civile plutôt que leurs assassins.

15. À l'issue de sa visite, le Rapporteur spécial a conclu que l'armée refusait d'admettre les faits concernant les nombreuses exécutions extrajudiciaires dans lesquelles ses hommes étaient impliqués. Les autorités militaires prétendent que la plupart ou la totalité des exécutions extrajudiciaires sont le fait des insurgés communistes dans le cadre de la campagne d'épuration qu'ils mènent dans leurs propres rangs. La Nouvelle armée populaire se livre à des exécutions extrajudiciaires, en les faisant passer parfois pour des actes de « justice révolutionnaire », mais les éléments permettant de penser qu'elle mène actuellement une campagne d'épuration à grande échelle ne sont pas du tout convaincants. La théorie de l'épuration que l'armée maintient avec insistance ne peut être considérée que comme une tentative cynique visant à déplacer les responsabilités.

16. Certaines autres situations où des exécutions extrajudiciaires sont commises aux Philippines ont également été étudiées pendant le séjour du Rapporteur spécial. Des journalistes sont tués de plus en plus souvent en raison du climat d'impunité qui règne dans le pays ainsi que de la structure des médias. Des différends opposant des paysans et des propriétaires terriens ainsi que des groupes armés ont conduit à des assassinats dans le contexte des efforts de réforme agraire, la police ne fournissant pas, dans bien des cas, une protection suffisante aux paysans. Un escadron de la mort sévit à Davao, ses hommes tuant régulièrement en plein jour des enfants des rues et d'autres personnes. Si les violations des droits de l'homme liées aux conflits dans l'ouest de Mindanao et dans l'archipel de Sulu ont reçu une moindre attention que celles associées au conflit avec les insurgés communistes, il reste que de graves violations sont manifestement commises et qu'il faut donc améliorer les mécanismes de surveillance.

III. La situation au Darfour

17. Pour ce qui est du mandat sur les exécutions extrajudiciaires, la situation au Darfour est depuis longtemps l'une des plus préoccupantes. En 2004, le Rapporteur spécial de l'époque s'est rendu dans la région, et l'actuel Rapporteur spécial a continué de suivre très attentivement la situation. Toutefois, il s'est abstenu de demander l'envoi d'une autre mission compte tenu des diverses activités

actuellement menées par les mécanismes du Conseil des droits de l'homme en vue de remédier à la situation.

18. Dans sa résolution 4/8 du 30 mars 2007⁵, le Conseil des droits de l'homme a désigné le Rapporteur spécial comme membre d'un groupe d'experts sur la situation des droits de l'homme au Darfour. Le Conseil a reconnu la gravité des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire au Darfour et le fait que leurs auteurs ne sont pas tenus de répondre de leurs actes. Toutefois, ce qu'il faut maintenant, c'est aller au-delà des condamnations et des vives préoccupations maintes fois exprimées dans une multitude de documents qui n'ont guère été efficaces pour assurer la protection des droits de l'homme de la population du Darfour.

19. Le groupe d'experts a décidé d'adopter une approche pragmatique visant à encourager le Gouvernement soudanais à respecter progressivement les droits de l'homme. Après avoir examiné une liste désespérément longue de recommandations déjà faites par les organes internationaux chargés des droits de l'homme, le groupe d'experts a défini des domaines prioritaires et retenu et synthétisé plusieurs recommandations dont l'application pourrait, à son avis, faciliter une amélioration systématique de la situation. Il a ensuite indiqué les mesures concrètes qu'il faudrait prendre à court terme (trois mois) et à moyen terme (12 mois)⁶. Le Conseil s'est vivement félicité de l'adoption de cette approche et le groupe d'experts continuera jusqu'à la fin de 2007 à examiner de près la réceptivité du Gouvernement soudanais.

20. Au cours de l'année écoulée, la communauté internationale a consacré une grande partie de son énergie à tenter de mettre en place une présence internationale plus importante et plus efficace au Darfour. L'adoption de la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité le 31 juillet 2007 revêtait donc une grande importance. Adoptée à l'unanimité, cette résolution quadruple pratiquement les effectifs des forces de maintien de la paix qu'il est actuellement autorisé de déployer au Soudan, confère à l'Organisation des Nations Unies et à l'Union africaine des rôles importants et autorise l'opération hybride UA/ONU au Darfour à prendre des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour protéger son propre personnel et les civils, et prévenir les attaques armées, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement soudanais [par. 15 a) ii)].

21. Au cours de l'année à venir, même si l'opération hybride UA/ONU mène ses activités selon le calendrier prévu, il sera néanmoins important de veiller à ce qu'il soit aussi systématiquement tenu compte des aspects de la situation relatifs aux droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme doit donc demeurer vigilant et prêt à prendre des mesures en cas de besoin.

IV. Examen de l'évolution du mandat du Rapporteur spécial au cours des 25 dernières années

22. Il est intéressant d'examiner l'évolution du mandat du Rapporteur spécial au cours des 25 dernières années. À maints égards, ce mandat a été à l'avant-garde des efforts visant à mettre en place un régime international efficace pour faire face aux

⁵ Voir A/HRC/4/123, chap. I, sect. A.

⁶ Voir A/HRC/5/6.

violations des droits de l'homme. Cela tient en partie au fait que c'était la première fois qu'un rapporteur spécial se voyait confier un mandat thématique et en partie à l'importance capitale de la question des exécutions illégales qui se trouve au cœur de ce mandat.

23. Ce n'est pas la première fois que le Rapporteur spécial entreprend un tel examen. En 1992, après 10 ans d'expérience, l'un de ses prédécesseurs a écrit ce qui suit :

« Le mandat du Rapporteur spécial ... a évolué au cours des 10 dernières années. Cette évolution est due, d'une part, à la diversité des situations soumises au Rapporteur spécial, qui a dû interpréter la notion d'"exécution sommaire ou arbitraire" et, d'autre part, aux résolutions adoptées par la suite par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme concernant ce mandat, ainsi qu'à l'élaboration constante de nouvelles normes internationales traitant directement ou indirectement du droit à la vie. De même, la nécessité impérieuse de faire face le plus efficacement possible aux situations où le droit à la vie est gravement compromis et les réactions des gouvernements, de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et de la Commission des droits de l'homme à l'égard des activités du Rapporteur spécial ont contribué à modifier les méthodes de travail de celui-ci. »⁷

24. Il convient de considérer que les « méthodes de travail » susmentionnées englobent non seulement les procédures appliquées mais aussi les types de questions traitées. Si bien des choses ont changé depuis que ces observations ont été formulées il y a 15 ans, la matrice complexe qui continue de donner naissance aux innovations du mandat du Rapporteur spécial demeure une constante.

25. La Commission a défini le mandat dans l'optique des exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires, en s'appuyant largement sur les compétences des experts désignés comme rapporteurs spéciaux pour élaborer le cadre juridique et arrêter des méthodes de travail appropriées. Les contributions que la Commission, l'Assemblée générale et maintenant le Conseil ne cessent d'apporter à l'évolution du mandat ont principalement consisté à appeler l'attention du Rapporteur spécial sur des groupes de victimes et des situations dans des pays qui suscitent une préoccupation particulière. À cet égard, le mandat reflète l'architecture fondamentale du système des procédures spéciales, qui allie le pouvoir des gouvernements et leur compréhension de la situation politique à la compétence juridique indépendante des experts désignés comme titulaires de mandat.

26. L'analyse présentée ci-après ne constitue aucunement une étude exhaustive de l'évolution du mandat du Rapporteur spécial au cours des 25 dernières années. Le Rapporteur spécial se propose d'établir un rapport plus détaillé et complet, probablement dans le courant de l'année à venir. Le présent rapport expose simplement une série d'études de cas choisies pour illustrer plusieurs des principaux mécanismes grâce auxquels le mandat a évolué en vue de répondre à des situations nouvelles et relever des défis nouveaux. Il examine donc les initiatives prises en ce qui concerne un certain nombre de questions de fond relevant du mandat ainsi que quelques questions de procédure du point de vue des techniques employées pour promouvoir les objectifs de ce mandat.

⁷ E/CN.4/1992/30, par. 605.

A. Introduction d'innovations problématiques dans la lutte contre le terrorisme

27. Ces dernières années, les Gouvernements ont introduit des innovations dans les tactiques qu'ils emploient pour lutter contre le terrorisme, dont certaines soulèvent manifestement des problèmes du point de vue des droits de l'homme. Dans certains cas, les gouvernements ont fait valoir que ces tactiques – et les pratiques terroristes qu'elles visent à combattre – ne sont pas couvertes par l'actuel cadre juridique des droits de l'homme et du droit humanitaire. Les attributions et responsabilités confiées au système des procédures spéciales se sont révélées très utiles pour répondre à ces arguments. Les experts indépendants étaient bien placés pour analyser la manière dont la législation pouvait être adaptée conformément aux principes généralement admis pour faire face à des situations nouvelles, et ils ont pu le faire de façon objective et éclairée grâce à une analyse juridique rigoureuse et à une longue expérience de ces questions.

28. À titre d'exemple, il convient de citer la pratique des « exécutions ciblées ». Le Rapporteur spécial a porté les allégations faisant état de telles exécutions à l'attention d'Israël et des États-Unis ainsi que des pays sur le territoire desquels de telles exécutions avaient été commises⁸. L'absence de coopération de ces pays a constitué la principale difficulté : Israël n'a pas répondu à ces allégations sur le fond et les États-Unis ont soutenu que cette question ne relevait pas du mandat du Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial s'est servi des sections thématiques de ses rapports pour préciser la façon dont les normes relatives aux droits de l'homme et les principes du droit humanitaire s'appliquent à ces tactiques. Dans le rapport qu'il a présenté à la Commission des droits de l'homme en 2005, le Rapporteur spécial a examiné la question des garanties d'une procédure régulière et fait observer qu'« en reconnaissant aux gouvernements le pouvoir d'identifier et de tuer “des terroristes connus”, on ne leur impose aucune obligation vérifiable de démontrer d'une manière ou d'une autre que ceux contre lesquels ils emploient la force meurtrière sont véritablement des terroristes, ni que toutes les autres possibilités ont été épuisées ... [et on] rend dérisoire tout mécanisme d'établissement des responsabilités qui pourrait par ailleurs entraver ou dénoncer ces actes illicites en vertu du droit humanitaire ou du droit relatif aux droits de l'homme »⁹.

29. Le Rapporteur spécial a engagé avec les États-Unis un dialogue vigoureux et constructif concernant leur argument selon lequel les exécutions ciblées font partie des conflits armés et que son mandat ne s'applique pas aux conflits armés. Le Rapporteur spécial a rejeté cet argument et appelé l'attention du Conseil sur la mesure dans laquelle l'exclusion de ces pratiques de son mandat compromettrait son objectif même¹⁰. La Commission avait souscrit à cette opinion, affirmant que « le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire international sont complémentaires »¹¹ et se déclarant « gravement préoccupée par les violations du droit à la vie qui continuent de se produire et dont le Rapporteur spécial signale

⁸ A/HRC/4/20/Add.1, annexe, p. 244 à 246 et 342 à 361; E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 129 à 136, 183, 184, 264 et 265; et E/CN.4/2005/7/Add.1, par. 357 à 361.

⁹ E/CN.4/2005/7, par. 41.

¹⁰ A/HRC/4/20, par. 18 à 28; voir aussi A/HRC/4/20/Add.1, annexe, p. 342 à 358.

¹¹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 2005, Supplément n° 3 et rectificatifs* (E/2005/23 et rectificatifs), chap. II, sect. A, résolution 2005/34, préambule.

dans son rapport qu'elles requièrent une attention spéciale, [notamment les] violations du droit à la vie pendant des conflits armés »¹².

30. Le Rapporteur spécial s'est également penché sur la question de l'adoption par les forces de l'ordre des politiques consistant à tirer pour tuer face à la menace des auteurs d'attentats-suicides à la bombe. Tout en reconnaissant que les menaces non classiques peuvent exiger des ripostes non classiques, le Rapporteur spécial a souligné que le droit des droits de l'homme prévoit déjà un cadre pour concilier les obligations des États avec le respect des droits des suspects et protéger la vie de l'ensemble de leurs habitants. Le Rapporteur spécial a précisé comment les règles générales régissant l'emploi de la force meurtrière par des membres des forces de l'ordre s'appliquent au cas inhabituel d'un suspect soupçonné d'un attentat-suicide¹³.

31. Le Rapporteur spécial a fait observer que, d'une part, il est des cas où le recours immédiat à la force meurtrière sans avertissement peut être justifié, mais il a expliqué qu'en droit, un État ne peut ôter au « recours à la force meurtrière ... les garanties dont il est habituellement assorti, sans qu'il en soit prévu d'autres »¹⁴. Il a décrit la forme que ces autres garanties pourraient revêtir. Il a également défendu le rôle essentiel que joue l'obligation de divulguer publiquement les faits pour assurer la protection du droit à la vie, et il a indiqué que les États qui pratiquent une telle politique doivent « accepter les incidences que peut avoir le fait que leurs agents tuent des personnes en se fondant sur des informations émanant des services de renseignements sur l'obligation qui leur incombe de mener des enquêtes publiques sur les faits et de poursuivre les meurtriers, le cas échéant. Les enquêtes et les procès peuvent nécessiter la divulgation de certaines informations. Retenir ces informations reviendrait à remplacer l'obligation de rendre des comptes au public par des affirmations invérifiables de respect de la légalité par le gouvernement, donc à renverser l'idée même de procédure régulière »¹⁵. Cette analyse juridique générale a constitué le fondement de sa correspondance avec le Royaume-Uni en ce qui concerne l'affaire Jean Charles de Menezes, illustrant de nouveau la façon dont les méthodes de travail employées dans le cadre du mandat du Rapporteur spécial permettent l'échange fructueux d'une analyse générale et son application concrète¹⁶.

32. L'intérêt actif porté par le Rapporteur spécial à ces questions a montré que ce qui semble parfois être une faiblesse du système des procédures spéciales – l'idée d'un dialogue d'un seul expert avec tous les pays du monde – peut être aussi l'un de ses points forts. Grâce à leurs échanges permanents avec un grand nombre de pays confrontés à une très grande diversité de situations complexes, il est peu probable que les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales prêtent le flanc aux arguments selon lesquels une situation ou un événement particulier est tellement exceptionnel qu'il n'entre pas dans le cadre juridique actuel. Vu leur compétence juridique, alliée à leur vaste expérience des droits de l'homme qu'ils continuent d'approfondir dans le cadre de leur mandat, ils peuvent immédiatement appliquer le droit à des situations nouvelles et reconnaître que des pratiques anciennes ne

¹² Ibid., 2002, *Supplément n° 3* (E/2002/23), chap. II, sect. A, résolution 2002/36, par. 13 a).

¹³ E/CN.4/2006/53, par. 44 à 54.

¹⁴ Ibid., par. 49.

¹⁵ Ibid., par. 54.

¹⁶ E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 258 à 261.

deviennent pas nouvelles simplement parce qu'on leur donne un nom nouveau. En outre, ayant un statut indépendant ils sont à l'abri des pressions politiques qui pourraient être exercées pour excuser des pratiques illégales contre des groupes impopulaires et compromettre ainsi l'universalité des normes fondamentales. Dans ce rôle, plusieurs titulaires de mandat ont examiné une série de pratiques, dont les assurances diplomatiques dans des cas de refoulement, l'établissement de profils de terroristes, l'inscription des groupes terroristes sur des listes et leur interdiction et l'emploi de prisons secrètes, garantissant ainsi que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme continuent d'offrir une protection efficace des droits individuels, même lorsque les menaces auxquelles sont confrontés les États continuent d'évoluer¹⁷.

B. Aider à la protection des réfugiés et des personnes déplacées

33. Le Rapporteur spécial s'est occupé d'un certain nombre de menaces à l'encontre de la vie des réfugiés, d'autres migrants et des personnes déplacées. Dans un domaine où de nombreux acteurs ont des mandats et ressorts fortement spécialisés, l'approche normative d'ensemble adoptée par le Rapporteur spécial apporte une contribution importante. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a identifié les réfugiés comme l'une des 15 catégories de « cible d'exécutions sommaires ou arbitraires »¹⁸, mettant particulièrement l'accent sur les dangers que les opérations anti-insurrectionnelles peuvent poser à ceux qui se trouvent dans des camps de réfugiés¹⁹. Ce rapport a discuté aussi des trois allégations particulières que le Rapporteur spécial avait reçues concernant le meurtre de réfugiés, montrant que depuis le début les préoccupations thématiques du Rapporteur spécial découlaient de situations concrètes²⁰.

34. Les travaux du Rapporteur spécial concernant ces questions fournissent un bon exemple de la façon dont il est possible d'adapter des mandats qui risqueraient de se chevaucher de façon à tenir compte des uns et des autres afin d'éviter des doubles emplois non productifs. Ainsi, les premiers travaux du Rapporteur spécial pourraient bien avoir contribué à la dynamique qui a abouti au mandat du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées, donné par la Commission en 1992, 10 ans après avoir établi le mandat sur les exécutions extrajudiciaires. Les premières années qui ont suivi la nomination du Représentant spécial, le Rapporteur spécial a continué de s'occuper des questions concernant les personnes déplacées et les questions connexes de façon systématique, ce qu'encourageait une résolution de la Commission de 1995 demandant des procédures spéciales pour qu'une attention particulière soit accordée au sort des personnes déplacées²¹. En réponse, en 1999, le Rapporteur spécial a procédé à un

¹⁷ A/60/316, par. 29 à 52 (Rapporteur spécial sur la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants); A/HCR/4/26, par. 32 à 62 (Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste); A/61/267, par. 9 à 41 (idem); E/CN.4/2006/7, par. 53 à 59 (Groupe de travail sur la détention arbitraire).

¹⁸ E/CN.4/1983/16, par. 104.

¹⁹ Ibid., par. 114.

²⁰ Voir E/CN.4/1983/16.

²¹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1995, Supplément n° 4 (E/1995/23)*,

échange de correspondance avec le Gouvernement colombien qui a compris une discussion approfondie de la situation des personnes déplacées dans ce pays²². La réinstallation forcée interne d'un groupe de personnes au Myanmar a fait aussi l'objet d'une communication²³. De même, la Rapporteuse spéciale a indiqué en 2000 qu'elle avait reçu durant la période considérée « des informations troublantes concernant des attaques délibérées contre ... des personnes déplacées dans leur propre pays, notamment dans le cadre de conflits internes et de troubles civils »²⁴. Dans plusieurs rapports, le Rapporteur spécial se réfère aux rapports du Représentant spécial du Secrétaire général sur les personnes déplacées demandant un examen plus large du phénomène²⁵. Dans son rapport de 2003, la Rapporteuse spéciale a noté que le phénomène des exécutions extrajudiciaires dans le contexte des migrations mondiales était devenu de plus en plus préoccupant. La question prend de plus en plus d'ampleur car les gens sont poussés à se déplacer à l'intérieur de leur propre pays ou à partir à l'étranger pour des raisons politiques, économiques, sociales ou autres, à mesure que la population mondiale augmente. La Rapporteuse spéciale tient à rappeler que le droit à la vie doit être respecté dans le cas de tous les êtres humains et que les gouvernements ont le devoir de protéger ce droit dans les territoires relevant de leur juridiction, indépendamment de la nationalité des intéressés²⁶.

35. L'analyse de la situation des différents pays a été guidée aussi par l'accent mis sur l'applicabilité du droit à la vie à toutes les personnes, y compris celles qui cherchent refuge à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. Ainsi, le rapport présenté par la Rapporteuse spéciale à la Commission en 2004 traitait dans la même section d'informations faisant état d'attaques délibérées contre des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays²⁷.

36. Dans l'ensemble, l'accent mis par le Rapporteur spécial sur les affaires concernant les réfugiés et les personnes déplacées a changé depuis l'établissement du poste de représentant chargé de la question des personnes déplacées. Les cas pertinents continuent d'être considérés par le Rapporteur spécial, en particulier lorsqu'il apparaît nécessaire de compléter les mesures prises par le Représentant ou lorsque le Rapporteur spécial estime qu'il peut ajouter de la valeur aux travaux entrepris par d'autres procédures spéciales. Ainsi, le Rapporteur spécial a adressé des communications à l'Égypte concernant le meurtre de réfugiés au Caire en 2005²⁸ et au Rwanda concernant le massacre de réfugiés²⁹. Mais de manière générale, l'établissement d'un mandat concret et effectif concernant les personnes déplacées a permis au Rapporteur spécial d'accorder moins d'attention au sort de ces groupes et de concentrer ses ressources très limitées ailleurs.

chap. II, sect. A, résolution 1995/57.

²² E/CN.4/1999/39/Add.1, par. 58 et suivants.

²³ E/CN.4/1999/39, par. 39.

²⁴ A/55/288, par. 26.

²⁵ Voir par exemple E/CN.4/1997/60, par. 62.

²⁶ E/CN.4/2003/3, par. 55.

²⁷ E/CN.4/2004/7, par. 65.

²⁸ E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 68 et suivantes.

²⁹ E/CN.4/2000/3/Add.1, par. 388.

C. Amener les groupes armés et les autres acteurs non étatiques à répondre des violations des droits de l'homme

37. Lorsque des exécutions extrajudiciaires se produisent durant un conflit armé, il peut être juridiquement complexe d'établir si l'État assume une responsabilité internationale. La question de savoir ce qu'il convient de faire si un groupe d'opposition armé est responsable peut être encore plus complexe. Ce qui est prévu dans le mandat du Rapporteur spécial pour ces exécutions extrajudiciaires a fortement évolué au cours des 25 dernières années, montrant comment le Rapporteur spécial est à la fois limité par le cadre normatif actuel et poussé par les besoins des victimes à étudier les possibilités d'action.

38. Les groupes paramilitaires liés aux gouvernements étaient cités durant les premières années du mandat du Rapporteur spécial³⁰. Le Rapporteur spécial a expliqué en 1992 dans son examen de la première décennie des activités menées au titre de son mandat que si certains gouvernements estimaient que le mandat du Rapporteur spécial devrait être limité aux cas où des agents de l'État sont effectivement impliqués, la pratique consistant à mettre l'accent sur ces groupes demeure valide³¹. La même année, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a appelé l'attention de la Commission sur l'utilisation de ce qu'il qualifiait d'unités de défense civile dans les conflits armés internes, notant qu'elles avaient été souvent impliquées dans des violations des droits de l'homme et proposait que la loi énonce les conditions dans lesquelles elles devaient opérer³².

39. Ces interprétations de la portée du mandat du Rapporteur spécial ont été approuvées par la Commission. Elle a adopté les résolutions demandant que les procédures spéciales tiennent dûment compte de la question des forces de défense civile sous l'angle de la protection des droits de l'homme³³. Le Rapporteur spécial a par la suite traité de ces groupes dans nombre de différents pays et s'est appuyé sur cette expérience pour formuler des recommandations visant à prévenir la participation de ces groupes à des exécutions extrajudiciaires. Ainsi, correspondant avec le Gouvernement sri-lankais concernant les exécutions extrajudiciaires commises par les Home Guards (défenses civiles), le Rapporteur spécial a répondu en partie en soulignant « qu'il est indispensable que les forces de sécurité exercent un contrôle rigoureux sur une telle force auxiliaire », mais faisant fond sur sa vaste expérience, il a poursuivi en déclarant que « compte tenu de l'expérience d'autres pays, où des groupes paramilitaires sont responsables de nombreuses violations des droits de l'homme d'une extrême gravité, le Gouvernement voudrait peut-être, plutôt que de créer un organe paramilitaire, envisager de renforcer la présence des forces de sécurité régulières dans les zones touchées par le conflit armé »³⁴.

40. Il a fallu beaucoup plus de temps pour que le Rapporteur spécial, dans le cadre de son mandat, trouve les moyens appropriés de faire face aux exécutions extrajudiciaires perpétrées par des rebelles et d'autres groupes d'opposition armés.

³⁰ E/CN.4/1983/16, par. 111 et 186; E/CN.4/1984/29, par. 91 et 132.

³¹ E/CN.4/1992/30, chap. IV, par. 611 à 613.

³² E/CN.4/1992/18, par 378 à 381.

³³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, 1992, Supplément n° 2* (E/2002/22), chap. II, sect. A, résolution 1992/57, par. 3.

³⁴ E/CN.4/1995/61, par. 293.

Le problème était de trouver des méthodes de travail appropriées plutôt qu'un problème de droit substantiel. En 1992, le Rapporteur spécial a fait savoir qu'il avait reçu des allégations concernant des violations des droits de l'homme commises par un nombre important de groupes armés, dont l'Armée de libération nationale et les Forces armées révolutionnaires de Colombie en Colombie, le Front populaire de libération de l'Érythrée et le Front révolutionnaire du peuple éthiopien en Éthiopie, l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemateca au Guatemala, le Sentier lumineux et le Tupac Amaru au Pérou, et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul et les défenses civiles musulmanes à Sri Lanka, mais il a conclu que les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme estiment généralement qu'il serait inapproprié d'adresser des appels à de telles entités ou de leur donner l'occasion de répondre à des allégations de violations des droits de l'homme, étant donné leur statut juridique. Les méthodes de travail existantes ne permettent donc guère de donner suite efficacement aux allégations qui concernent des groupes d'opposition³⁵.

41. Les problèmes juridiques et les sensibilités diplomatiques sont bien réels, mais les conséquences de refuser sans condition de lancer des appels aux groupes armés étaient problématiques. Dans la perspective de la famille d'une victime, une exécution extrajudiciaire commise par des rebelles n'est pas moins dévastatrice que si elle avait été commise par des forces gouvernementales, et adresser des plaintes au gouvernement s'avère généralement futile si les violations ont été commises par un groupe armé. De plus, les gouvernements accusés de commettre des exécutions extrajudiciaires étaient bien entendu mécontents si des actes comparables perpétrés par des groupes armés dans leur pays restaient sans suite dans le contexte des droits de l'homme.

42. Conscient de ces conséquences, ainsi que de l'intérêt constant que la Commission porte aux victimes, le Rapporteur spécial a commencé à s'occuper d'une série d'acteurs non étatiques impliqués dans des situations complexes. Certains d'entre eux avaient une personnalité internationale largement reconnue : l'Autorité palestinienne (dont il a été question pour la première fois dans le rapport de 1996)³⁶ et les missions de maintien de la paix des Nations Unies (dont il a été question pour la première fois dans le rapport de 2006)³⁷. Toutefois, le Rapporteur spécial s'est occupé aussi d'autres acteurs non étatiques, par exemple la communauté chypriote turque (en 1997 et 1998)³⁸, le mouvement des Taliban en Afghanistan (1998)³⁹ et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (2006 et 2007)⁴⁰. Le Rapporteur spécial a fait observer qu'adresser des plaintes aux groupes d'opposition armés est peut-être possible et souhaitable lorsque le groupe exerce un contrôle important sur un territoire et une population et qu'il a une structure politique identifiable (ce qui n'est généralement pas le cas des « groupes

³⁵ E/CN.4/1992/30, par. 627; voir également par. 614.

³⁶ E/CN.4/1996/4, par. 537 à 539.

³⁷ Une lettre contenant des allégations a été adressée à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 322 à 333). On pourrait également citer dans ce contexte l'engagement nettement antérieur avec le Commissaire des Nations Unies et le Conseil pour la Namibie, même si cet engagement avait un caractère fort différent (E/CN.4/1983/16, par. 190 à 188 et annexes VII et VIII).

³⁸ E/CN.4/1997/60/Add.1, par. 575; E/CN.4/1998/68/Add.1, par. 446 à 449.

³⁹ E/CN.4/1998/68/Add.1, par. 446 à 449.

⁴⁰ E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 319 à 321; A/HRC/4/20/Add.1, annexe, p. 384 à 386.

terroristes » classiques)⁴¹. Il a expliqué que la Commission, avec ses procédures spéciales, avait le droit de faire rendre des comptes aux groupes armés, un droit de regard, quel que soit le statut juridique international de tel ou tel groupe.

43. Le Rapporteur spécial s'est étendu sur ce thème dans le cadre d'un rapport sur une visite de pays dans lequel il a fait observer que les normes relatives aux droits de l'homme opèrent à trois niveaux – les droits de la personne, les obligations observées par les États et les attentes légitimes de la communauté internationale... Un acteur non étatique ... demeure soumis à la revendication de la communauté internationale, telle qu'énoncée en premier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme tendant à ce que tous les organes de la société développent le respect des droits de l'homme et en assurent la protection. La communauté internationale a bel et bien des attentes en matière de droits de l'homme et elle fera rendre des comptes à un groupe armé par rapport à celles-ci, mais depuis longtemps elle répugne à appuyer ces revendications directement si agir de la sorte revient à traiter le groupe en question comme un État. On considère de plus en plus, toutefois, que les attentes de la communauté internationale en matière de droits de l'homme permettent de protéger les populations sans avoir d'incidence sur la légitimité des acteurs concernés⁴².

44. Le Conseil s'est félicité des efforts déployés par le Rapporteur spécial pour tenir les groupes armés responsables des violations qu'ils commettent sur cette base réaliste.

D. Mise au point de méthodes de travail efficaces

45. Il existe un critère essentiel pour l'évaluation des méthodes de travail du Rapporteur spécial. Il s'agit de l'injonction faite par la Commission ou le Conseil au Rapporteur spécial de « répondre efficacement aux informations qui lui parviennent ». Cette injonction date à l'origine de 1984 et continue d'être l'élément clef pour la définition des procédures utilisées dans le cadre du mandat. La Commission a laissé au Rapporteur spécial une discrétion considérable pour qu'il mette au point des méthodes de travail adaptées et efficaces⁴³. Au fil des ans, de nombreuses innovations ont été essayées et en fonction de leur efficacité pratique, elles se sont fait une place permanente parmi les méthodes de travail de base du Rapporteur ou ont été abandonnées. Les raisons de ces innovations continues sont aisément compréhensibles : aucun ensemble de méthodes de travail ne s'est révélé parfaitement adapté à la tâche consistant à répondre efficacement aux allégations d'exécutions extrajudiciaires.

⁴¹ E/CN.4/2005/7, par. 76.

⁴² E/CN.4/2006/53/Add.5, par. 25 à 27.

⁴³ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1984, Supplément n° 4 et rectificatif* (E/1984/14 et Corr.1), chap. II, sect. A, résolution 1984/35, par. 6; voir également résolution 39/110 de l'Assemblée générale, par. 5. Cette formulation a continué d'être utilisée depuis lors; seuls des changements mineurs ont été apportés. Récemment, la Commission et l'Assemblée générale ont encouragé le Rapporteur spécial à « répondre efficacement aux informations fiables qui lui parviennent » (ibid., 2005, *Supplément n° 23 et rectificatifs* (E/2005/23 et Corr.), chap. II, sect. A, résolution 2005/34, par. 13; résolution 61/173 de l'Assemblée générale en date du 1^{er} mars 2007, par. 10).

46. Les méthodes de travail de base du Rapporteur spécial ont été les communications écrites (lettres faisant état d'allégations et appels urgents) et les visites dans les pays. Le faible taux de réponse des gouvernements à ces communications et demandes de visite peut, dans une certaine mesure, expliquer la volonté de changement. Ce taux de réponse aux communications écrites est difficile à évaluer avec précision⁴⁴; toutefois, la proportion de communications envoyées qui ont fait l'objet d'une réponse au cours d'une année donnée donne une idée générale de la situation. Cette proportion est établie depuis un certain nombre d'années et se situe généralement à environ la moitié⁴⁵. La situation pour ce qui est des demandes de visite est encore moins encourageante. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son rapport d'examen des 10 premières années du mandat, « le petit nombre d'invitations qu'a reçues le Rapporteur spécial durant les 10 années écoulées est l'un des principaux obstacles qui l'empêche d'accomplir sa mission avec toute l'efficacité voulue »⁴⁶. La situation ne s'est pas améliorée.

47. Le problème est, bien évidemment beaucoup plus grave que le faible taux de réponse ne le suggère : nombre des pays à propos desquels le Rapporteur spécial a reçu les allégations les plus troublantes sont parmi ceux qui coopèrent le moins au niveau de l'échange d'une correspondance constructive et de l'acceptation de demandes de visite. Le Rapporteur spécial ne dispose malheureusement que de relativement peu de moyens pour remédier à ce manque de coopération dans le cadre des méthodes de travail de base existantes. Il a à plusieurs reprises soulevé cette question et fait des recommandations à la Commission et à l'Assemblée générale, préconisant, par exemple, à cette dernière d'appeler tous les États qui ne l'avaient pas encore fait à répondre favorablement aux demandes de visite du

⁴⁴ Il existe plusieurs raisons pour lesquelles le ratio de communications des gouvernements-communications du Rapporteur spécial est un indicateur imparfait du taux de réponse. L'une est que les allégations envoyées au cours d'une année donnée peuvent faire l'objet d'une réponse dans le courant d'une autre année. Une autre est que certaines des réponses ne portent que sur une fraction des cas qui ont été mentionnés dans une communication ou, moins fréquemment, concernent des cas mentionnés dans de multiples lettres d'allégations ou appels urgents. Toutefois, les moyens informatiques mis à la disposition des procédures spéciales sont peu adaptés au suivi de chaque cas individuel.

⁴⁵ Le taux de réponse aux lettres faisant état d'allégations et aux appels urgents ont été de 33 % en 1983, 50 % en 1984, 25 % en 1985, 62 % en 1987, 40 % en 1988, 42 % en 1989, 54 % en 2005, 57 % en 2006 et 55 % en 2007 (E/CN.4/1989/25, par. 304; E/CN.4/2005/7, par. 21; E/CN.4/2006/53, par. 12; A/HRC/4/20, par. 9).

⁴⁶ E/CN.4/1999/30, par. 639.

Rapporteur spécial⁴⁷, et ces organes ont demandé une coopération plus étroite; ces exhortations générales n'ont toutefois, à l'évidence eu qu'un effet limité ou nul⁴⁸.

48. Une autre façon pour le Rapporteur de s'efforcer de donner la suite qui convient aux allégations est d'accroître, dans la mesure du possible, l'efficacité des communications et des visites afin de prévenir les exécutions extrajudiciaires et de protéger les victimes même lorsque le taux de réponse demeure peu élevé. Plusieurs des méthodes utilisées méritent d'être mentionnées. L'une consiste à procéder à des échanges continus de correspondance sur un seul cas prenant différentes formes de suivi⁴⁹. Ce type de correspondance s'est révélé particulièrement précieux dans trois situations : lorsqu'il existe une divergence d'opinions concernant l'application de normes juridiques internationales devant faire l'objet de précisions⁵⁰ lorsque la fourniture de certains documents aurait contribué au suivi d'allégations⁵¹ et lorsque le règlement d'allégations fait l'objet d'une procédure juridique en cours⁵². Une autre méthode consiste pour le Rapporteur spécial à fournir au Conseil des observations sur chaque échange de correspondance et le statut des allégations concernées. Cette méthode a commencé à être utilisée en 1992⁵³ et évolué depuis lors; en 2005, le Rapporteur spécial a complété ses observations par une classification du caractère approprié de la réponse afin de permettre une évaluation

47 A/61/311, par. 65.

48 Voir, par exemple, le paragraphe 13 de la résolution 61/173, de l'Assemblée générale en date du 1^{er} mars 2007 dans laquelle cette dernière a engagé tous les États, en particulier ceux qui ne l'avaient pas encore fait, à coopérer avec le Rapporteur spécial pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat, notamment en répondant favorablement et rapidement aux demandes de visite, sachant que les visites dans les pays sont l'un des outils nécessaires à l'exécution du mandat du Rapporteur spécial, et en répondant avec diligence aux communications et autres demandes qu'il leur adressait; le paragraphe 14 de la résolution 2005/34, de la Commission des droits de l'homme dans laquelle celle-ci a vivement engagé tous les États à apporter leur concours et leur assistance au Rapporteur spécial pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de son mandat, y compris, le cas échéant, en lui adressant des invitations lorsqu'il en faisait la demande, conformément à la pratique habituelle dans le cas des missions des rapporteurs spéciaux de la Commission, et répondre aux communications que leur transmettait le Rapporteur spécial.

49 L'utilisation de « lettres de suivi » a commencé en 1992 (E/CN.4/1993/46, par. 28).

50 Un échange de correspondance avec le Gouvernement des États-Unis concernant certaines questions de droit ayant trait à l'utilisation des assassinats ciblés a été utile à cet égard (A/HRC/4/20/Add.1, annexe, par. 342 à 358).

51 Par exemple, un exemplaire d'un acte de naissance, d'un passeport ou d'un document officiel autre confirmant que la personne avait plus de 18 ans au moment du crime a été demandé s'agissant d'allégations selon lesquelles un délinquant juvénile avait été condamné à mort en République islamique d'Iran (A/HRC/4/20/Add.1, annexe, p. 153).

52 Le Rapporteur spécial, par exemple, a envoyé un appel urgent au Gouvernement bangladais concernant une attaque contre Sumi Khan et le Gouvernement a répondu en faisant état de faits concernant l'incident et de l'arrestation de quatre personnes. Le Rapporteur spécial a qualifié cette réponse de largement satisfaisante; il a toutefois envoyé une lettre de suivi demandant des informations sur l'issue de cette affaire (E/CN.4/2006/53/Add.1, annexe, p. 30 et 31; A/HRC/4/20/Add.1, annexe, p. 49). La correspondance échangée avec le Gouvernement thaïlandais pendant que l'enquête officielle concernant les événements de Tak Bai se poursuivait constitue un autre exemple (E/CN.4/2006/53/Add.1, p. 242 à 246; E/CN.4/2005/7/Add.1, par. 717 à 720).

53 Voir E/CN.4/1993/46; pour les remarques sur les raisons justifiant la fourniture d'observations, voir aussi E/CN.4/1994/7, par. 33 et E/CN.4/2006/53/Add.1, par. 21.

plus rapide du statut des allégations et de la coopération des gouvernements⁵⁴. Une autre méthode encore consiste à améliorer la transparence. Depuis que le mandat du Rapporteur spécial a été créé, en règle générale, seuls de brefs résumés de la correspondance échangée ont figuré dans les rapports du Rapporteur spécial. La valeur de ces comptes rendus succincts a toutefois décliné quand le Rapporteur a commencé à fournir des observations sur l'échange de correspondance, et, en 2006, le Rapporteur spécial a remis à l'ordre du jour la pratique, abandonnée en 1987⁵⁵ visant à fournir le texte intégral de la correspondance afin de permettre une meilleure compréhension de la portée des divergences d'ordre factuel et juridique⁵⁶. Enfin, en 2006, le Rapporteur spécial a commencé à établir des rapports de suivi sur les visites qu'il avait effectuées fournissant des données à jour sur la mesure dans laquelle un État donné avait mis en œuvre les recommandations faites dans son rapport sur sa visite. Le premier rapport de ce type a porté sur le Brésil, le Honduras, la Jamaïque et le Soudan⁵⁷.

49. Outre ces efforts visant à améliorer à la fois les taux de réponse et l'efficacité tant des visites dans les pays que des échanges de correspondance, le Rapporteur spécial n'a cessé d'essayer de trouver des méthodes de travail venant compléter ces méthodes de base. Certaines de ces méthodes ont été adoptées en réponse à des requêtes spécifiques de la Commission ou du Conseil; d'autres l'ont été à l'initiative du Rapporteur spécial dans le cadre de son mandat général. Il s'est agi notamment des méthodes ci-après :

- Dans les années qui ont suivi la création du mandat du Rapporteur spécial, des notes verbales étaient utilisées pour obtenir des gouvernements, des institutions spécialisées ainsi que des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des informations sur le phénomène des exécutions extrajudiciaires et sur les garanties d'ordre institutionnel et juridiques mises en place⁵⁸;
- Le Rapporteur spécial a coopéré avec le Groupe spécial sur l'Afrique australe⁵⁹;
- Le Rapporteur spécial a participé à des initiatives de normalisation internationale notamment pour donner suite aux principes concernant une

⁵⁴ Dans le rapport de 2005 du Rapporteur spécial, les catégories étaient « Réponse approfondie », « Réponse partielle », « Allégations niées », « Accusé de réception », « Pas de réponse » et « En attente de traduction » (E/CN.4/2005/7, par. 22). En 2006, ces catégories sont devenues « Réponse largement satisfaisante », « Réponse dénotant une certaine coopération, mais incomplète », « Allégations rejetées sans preuve à l'appui », « Accusé de réception », « Pas de réponse », « En attente d'une traduction de l'ONU » et « Aucune réponse (communication récente) » (E/CN.4/2006/53/Add.1, par. 14 à 20). Cet ensemble de catégories a également été utilisé l'année suivante (A/HRC/4/20/Add.1, par. 5).

⁵⁵ La façon dont le Rapporteur spécial faisait rapport sur les communications dans les années suivant la création du mandat a varié considérablement; des textes relativement complets ont toutefois été fournis en 1983 et 1986 (voir E/CN.4/1983/16/Add.1 et E/CN.4/1986/21).

⁵⁶ Voir E/CN.4/2006/53/Add.1.

⁵⁷ Voir E/CN.4/2006/53/Add.2.

⁵⁸ Voir E/CN.4/1983/16, par. 9 à 18 et annexes II à V.

⁵⁹ Voir E/CN.4/1992/30, par. 640.

prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens de dûment enquêter sur ces exécutions⁶⁰;

- La possibilité de fournir des conseils s'agissant des initiatives d'assistance technique a été examinée⁶¹;
- Des consultations avec des représentants des gouvernements pour ce qui est des allégations d'exécutions sommaires ou arbitraires dans leur pays ont été menées;
- Pour une affaire où un gouvernement avait à plusieurs reprises différé et entravé une visite, le Rapporteur spécial a publié un rapport comprenant des observations et recommandations sur la situation de ce pays qui se fondaient sur la correspondance échangée avec le gouvernement, les conclusions d'autres entités des Nations Unies et des consultations avec des représentants d'organisations non gouvernementales et autres personnes privées⁶².

50. Certaines de ces méthodes se sont avérées valables seulement dans le cas d'un pays en particulier. L'une des innovations à avoir fait ses preuves est la publication de communiqués de presse permettant de sensibiliser le public dans les délais voulus. La nécessité de mieux faire connaître les problèmes a été l'une des principales questions soulevées lors des réunions annuelles des procédures spéciales.

⁶⁰ Résolution 1989/65 du Conseil économique et social. Dans son rapport de 1986 à la Commission, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il convenait de mettre au point des normes internationales conçues pour s'assurer que tous les cas de décès dans des conditions suspectes en particulier aux mains des forces de l'ordre, faisaient l'objet d'une enquête (E/CN.4/1986/21, par. 209; voir également E/CN.4/1983/16, par. 230; E/CN.4/1986/21, par. 209; et E/CN.4/1987/20, par. 246). Le Conseil a adopté cette recommandation et invité le Rapporteur spécial à examiner les éléments devant figurer dans ces normes (par. 8 de la résolution 1987/60 du Conseil économique et social). Il a reçu un certain nombre de propositions concernant ces éléments et a fait un résumé de ceux qu'il a considéré les plus importants dans son rapport de 1988 (E/CN.4/1988/22, par. 194). Il a aussi noté que le Conseil avait demandé au Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance de mener un projet similaire ainsi que la coopération établie à ce jour (ibid., par. 191). Il a été consulté lorsque cet organe a rédigé son rapport et, l'année suivante, a indiqué à la Commission que tous les éléments qu'il avait considérés comme étant les plus importants figuraient dans l'instrument soumis au Conseil pour adoption (E/CN.4/1989/25, par. 298). Dans son rapport de 1990, le Rapporteur spécial a estimé que l'adoption par le Conseil économique et social des principes concernant une prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens de dûment enquêter sur ces exécutions était une étape importante (E/CN.4/1990/22, par. 461). Il a noté que ces principes étaient en harmonie avec l'approche qu'il avait adoptée pour s'acquitter de son mandat et conclu que quand la pratique d'un gouvernement resterait en deçà des normes énoncées dans les principes, on pourrait y voir une indication de la responsabilité du gouvernement, même si aucun de ses fonctionnaires n'avait participé directement aux exécutions sommaires ou arbitraires (ibid., par. 463). Depuis lors, le Rapporteur spécial s'est référé régulièrement à ces principes dans sa correspondance avec les gouvernements concernant des allégations et situations spécifiques.

⁶¹ E/CN.4/1989/25, par. 310.

⁶² Cet épisode concernait un projet de visite conjointe au Nigéria par le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires et le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et a donné lieu à quatre rapports : A/51/538 et Add.1 (1996) et E/CN.4/1997/62 et Add.1 (1997).

51. Le Rapporteur spécial continuera de s'employer à mettre au point des méthodes de travail lui permettant de mieux s'acquitter de son mandat consistant à donner une suite efficace aux allégations et accueillera avec satisfaction les suggestions des gouvernements à cet égard.

E. Conclusions tirées

52. Quelles sont les principales conclusions tirées de l'examen ci-dessus des 25 premières années d'existence du mandat du Rapporteur spécial? Le thème le plus important qu'illustre cet examen concerne l'évolution organique de ce type de mandat. De manière générale, la Commission et le Conseil ont choisi de créer des procédures spéciales pour faire face à des violations particulières ayant incité la communauté internationale à agir de façon à remédier à certains problèmes. Le mandat est ainsi défini de manière étroite mais, dans presque tous les cas, il devient rapidement apparent qu'un type particulier de violation ne peut être abordé indépendamment, que la définition du problème a été trop restrictive et qu'une réponse systématique et potentiellement efficace permettant d'atteindre les objectifs fixés par les auteurs de la résolution d'origine nécessite une stratégie plus générale.

53. Compte tenu des critiques dont ont récemment fait l'objet les procédures spéciales de la part de certains États, il pourrait paraître raisonnable de penser qu'en grande partie, l'élargissement des mandats qui en a résulté est le fait des titulaires de ces mandats dont l'intérêt premier est, semble-t-il, d'étendre leur domaine de compétence. Dans les faits toutefois, comme l'a montré l'expérience décrite ci-après, les mandats évoluent compte tenu de facteurs tels que les demandes présentées par les États, de nouvelles formes de violation et le fait que l'opinion publique exige de plus en plus des interventions efficaces. Les mandats sont également affectés par la mise au point de techniques novatrices et les nouvelles attentes dans le cadre du régime général de protection des droits de l'homme. Le résultat est un processus d'évolution organique qui permet de s'assurer que les mandats ne sont pas figés dans le temps et de tenir compte de l'évolution de la situation. Cette évolution est examinée dans les rapports annuels des titulaires des mandats et ces rapports font l'objet de débats et suscitent sans cesse des réactions des différentes parties prenantes. Au bout du compte, la Commission ou le Conseil fait connaître sa position sur la question en donnant suite aux rapports, en général sous forme de résolutions. Dans la grande majorité des cas, les changements décrits sont explicitement approuvés par l'organe principal qui note ou approuve les rapports et demande souvent également au titulaire du mandat de renforcer certaines des mesures prises.

54. Une autre observation découlant de l'examen de l'expérience acquise dans le cadre du mandat concerne l'accusation, souvent avancée, que nombre des procédures spéciales sont confiées à des experts occidentaux qui font surtout porter leurs efforts, de façon abusive, sur les problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements des pays en développement. L'expérience des titulaires du mandat concernant les exécutions extrajudiciaires contredit totalement ce stéréotype. Le présent titulaire est le premier individu en un quart de siècle à venir d'un pays développé. Ses prédécesseurs venaient du Kenya (Amos Wako), du Sénégal (Bacre Waly N'Diaye) et du Pakistan (Asma Jahangir). Les préoccupations exprimées et l'attitude générale adoptée sont toutefois demeurées les mêmes au fil du temps. Par ailleurs, un grand nombre des incidents sur lesquels les différents rapporteurs

spéciaux ont appelé l'attention ont concerné des mesures prises par des gouvernements de pays développés. La liste des cas traités ne permet en aucun cas de dire que les violations attribuées à des pays du Nord ont été négligées aux dépens de ceux du Sud.

V. Facteurs nuisant à l'efficacité de l'exécution du mandat

55. L'un des aspects paradoxaux des débats intenses concernant la réforme découlant de la dissolution de la Commission des droits de l'homme et la création du Conseil est la mesure dans laquelle nombre des gouvernements les plus actifs ont critiqué les prétendus excès des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, alors que les insuffisances criantes du système actuel restent largement ignorées.

56. Le présent rapport a déjà fait allusion à certaines des insuffisances et la section finale examine les graves problèmes qui existent s'agissant de la réactivité du Conseil et, par extension, de l'Assemblée générale aux travaux des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

57. Pour ce qui est des visites, le fait que 90 % des pays pour lesquels il a été estimé qu'une visite s'imposait n'ont pas coopéré avec le système et que le Conseil n'a rien fait à ce sujet est un acte d'accusation sans équivoque du système. Cela décourage les autres États de coopérer, récompense les États qui ne coopèrent pas et permet la mise en place d'un système d'impunité pour ce qui est des problèmes les plus graves ayant trait aux exécutions extrajudiciaires. Les 27 États qui, à ce jour, n'ont pas répondu aux invitations sont aussi bien des membres du Conseil de sécurité tels que la Chine, les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie, que des États comme El Salvador, Israël, le Kenya, l'Ouzbékistan la République bolivarienne du Venezuela et la Thaïlande.

58. Pour ce qui est des communications, le Conseil, comme avant lui la Commission, ignore systématiquement toutes les questions soulevées dans la correspondance volumineuse échangé entre les gouvernements et le Rapporteur spécial. Quelle que soit la gravité de la question et la conduite du gouvernement concerné, le Conseil ne bouge pas. Le Rapporteur spécial s'est longtemps efforcé d'appeler l'attention sur les violations du droit à la vie commises par le Gouvernement de la République islamique d'Iran qui exécute des mineurs et des personnes accusées de crimes dont il est impossible de considérer qu'ils figurent parmi les plus graves. Le rythme de ces exécutions s'est récemment accéléré et le silence de la communauté internationale ne peut que jeter le discrédit.

59. S'agissant des recommandations faite à l'issue des visites dans les pays, il est extrêmement rare que le Conseil ou l'Assemblée générale aborde l'une quelconque des violations les plus graves et les plus régulièrement commises identifiées. En présentant son rapport à l'Assemblée générale, en 2006, le Représentant spécial a appelé l'attention sur le fait que Sri Lanka se trouvait à l'aube d'une crise majeure. Depuis lors, la situation est de fait devenue critique mais ni le Conseil ni l'Assemblée n'a jugé bon de prendre des mesures pour entreprendre de porter remède à la recrudescence des exécutions extrajudiciaires dont il a été fait état dans ce pays.

VI. Recommandation

60. Du fait de cette tendance au désintérêt systématique pour les recommandations faites par le passé, il semble peu avisé de faire une série de nouvelles recommandations. Il suffira par conséquent de recommander au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée de prendre des mesures visant à compléter les efforts qu'ils ont récemment déployés pour réformer le système, qui ont surtout débouché sur des restrictions supplémentaires par des initiatives tendant à effectivement renforcer la capacité des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, de prévenir toute violation grave des droits de l'homme et d'y trouver un remède. La prise de dispositions permettant de remédier au problème de la non-coopération des États auxquels les titulaires de mandat demandent l'autorisation d'effectuer une visite constituerait un bon point de départ. Il serait également essentiel d'assurer le suivi des problèmes les plus graves mis en lumière par le système de communications envoyées aux États. Le système d'examen collégial constituerait pour le Conseil une excellente occasion de commencer à prendre des mesures constructives concernant chacun de ces problèmes. Son fonctionnement doit être évalué à la lumière de sa réaction à des questions de ce type.
