



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2003/37
30 juin 2003

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-cinquième session
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**Enjeux et modalités d'une universalité effective des traités internationaux
relatifs aux droits de l'homme**

**Document de travail préparé par M. Emmanuel Decaux
suite à la décision 2002/115 de la Sous-Commission***

Résumé

Par sa décision 2002/115, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ayant à l'esprit que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, a recommandé que soit menée une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et des protocoles s'y rapportant, l'objectif consistant à les faire reconnaître universellement, et, soucieuse d'œuvrer à la réalisation de cet objectif, a décidé de demander à M. Emmanuel Decaux de rédiger un document de travail, sans incidences financières, sur les enjeux et modalités d'une universalité effective des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, pour présentation lors de sa cinquante-cinquième session.

Le présent document de travail fait le point des travaux menés à la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, dont on célèbre cette année le dixième anniversaire. Il s'attache aux débats antérieurs sur les moyens d'encourager l'acceptation universelle

* Conformément au paragraphe 8 de la résolution 53/208 de l'Assemblée générale, ce document est soumis après les délais en vue de prendre en compte les informations les plus récentes.

des instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment les travaux de M. Vladimir Kartashkin concernant le respect des droits de l'homme par les États qui ne sont pas parties aux conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1999/29 et E/CN.4/Sub.2/2000/2). La question est devenue encore plus pertinente suite aux initiatives récentes du Secrétaire général visant à simplifier l'établissement des rapports des États et la note du Haut-Commissariat aux droits de l'homme intitulée «Fonctionnement efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme: organes conventionnels» (E/CN.4/2003/126).

Dans ce contexte, le présent rapport esquisse un état des lieux, où l'on constate que plus de 200 ratifications sont encore nécessaires pour atteindre la ratification universelle des six instruments relatifs aux droits de l'homme dotés d'un comité de suivi; mais on note également que près des deux tiers des non-ratifications sont concentrées sur une trentaine d'États. Ces données ne doivent pas entraîner une démobilitation due à la lourdeur du système d'établissement des rapports; au contraire, il est urgent de redoubler d'efforts pour atteindre une ratification universelle de tous les traités pertinents, y compris la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui vient d'entrer en vigueur.

Le rapport s'efforce également de préciser les termes du débat et propose des pistes de travail sur les terrains juridique et pratique. Il s'agit, dans un premier temps, de préciser la notion de traités universels, de recenser les traités pertinents et d'évaluer les méthodes de suivi des engagements et d'encouragement à la ratification, et notamment les «bonnes pratiques» au sein du système des Nations Unies et dans d'autres systèmes internationaux.

Ensuite il s'agit, à la lumière de ces éléments, d'envisager les modalités les plus efficaces permettant d'engager un dialogue constructif avec les États sur les difficultés juridiques, politiques, sociales ou autres rencontrées dans la ratification, l'entrée en vigueur, l'interprétation et l'application des traités en cause, en vue de viser une universalité effective «pour tous». À cet égard, il pourrait être utile d'organiser un séminaire, grâce au soutien des États et des organisations non gouvernementales intéressés, permettant d'établir une «grille de lecture» pour structurer le dialogue avec les États au sujet de la ratification des traités universels.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction.....	1 – 3	4
I. TRAVAUX ANTÉRIEURS.....	4 – 19	4
A. Engagements de la Conférence mondiale sur les droits de l’homme	5 – 9	5
B. Travaux de la Sous-Commission	10 – 14	6
C. Autres travaux pertinents	15 – 19	8
II. NOUVELLES DONNÉES.....	20 – 34	10
A. Traités relatifs aux droits de l’homme	21 – 22	10
B. État des lieux.....	23 – 29	11
C. Les termes de l’étude	30 – 34	13

Introduction

1. Par sa décision 2002/115, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ayant à l'esprit que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, a recommandé que soit menée une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et des protocoles s'y rapportant, l'objectif consistant à les faire reconnaître universellement, et, soucieuse d'œuvrer à la réalisation de cet objectif, a décidé de demander à M. Emmanuel Decaux de rédiger un document de travail, sans incidences financières, sur les enjeux et modalités d'une universalité effective des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, pour présentation lors de sa cinquante-cinquième^e session.

2. Le présent document de travail, présenté conformément à la décision de la Sous-Commission, vise à préciser la problématique en la situant dans son contexte récent. Cette question avait été brièvement évoquée lors de la cinquante-quatrième session de la Sous-Commission, au titre du point 6 (al. c) de l'ordre du jour (Questions diverses), dans la note du Secrétaire général (E/CN.4/Sub.2/2002/29) conformément à la résolution 5 (XIV) de la Sous-Commission. Cet exercice consistant à exposer les faits nouveaux était semble-t-il peu à peu devenu une simple formalité, même si le point 6 (al. c) de l'ordre du jour doit désormais s'appeler «nouvelles priorités». [Il est d'ailleurs significatif que cette note du Secrétaire général est évoquée dans une sorte de *no man's land* des annotations relatives à l'ordre du jour provisoire (E/CN.4/Sub.2/2002/1/Add.1, par. 86).] Pourtant, les renseignements relatifs à la situation des organes conventionnels contenus dans cette note sont d'une importance particulière pour le système international de protection des droits de l'homme dans son ensemble. À cet égard, la Sous-Commission devrait avoir une position privilégiée, chacun des organes conventionnels étant limité par son propre champ de vision.

3. Il convient de préciser que le présent document de travail ne vise pas à évaluer le respect effectif des droits de l'homme dans les pays concernés, la ratification ou la non-ratification d'un traité ne préjugant en rien de l'application de ces normes. Ainsi, la Constitution de l'Afrique du Sud fait une place très importante à la garantie des droits économiques et sociaux, alors que ce pays n'a pas encore ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qu'il avait pourtant signé dès 1994. L'inverse est également vrai, malheureusement, et la ratification ne saurait être une fin en soi. De même, nombre d'États ratifient les traités, mais en multipliant les réserves, certaines allant à l'encontre du but et de l'objet du traité (cette question fondamentale est analysée par ailleurs par M^{me} Françoise Hampson, conformément à la décision 2002/110 de la Sous-Commission). Le présent document vise seulement à déterminer, sur le terrain juridique, les enjeux d'une ratification universelle des traités relatifs aux droits de l'homme et à rechercher, sur le terrain pratique, les modalités les plus efficaces pour atteindre l'objectif fixé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

I. TRAVAUX ANTÉRIEURS

4. Force est de constater que, 10 ans après la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les engagements solennels en matière de ratification universelle des traités figurant dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne n'ont pas été remplis. Malgré les efforts de la Sous-Commission, un bilan en la matière reste à faire, au moment où, à l'initiative du Secrétaire général, les réflexions s'orientent vers de nouvelles directions.

A. Engagements de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme

5. Les États réunis à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme s'étaient fixé comme objectif, *inter alia*, la ratification universelle des traités internationaux en matière de droits de l'homme:

«La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite des progrès réalisés dans la codification des instruments en la matière, processus dynamique en évolution constante, et souhaite vivement que les traités relatifs aux droits de l'homme soient universellement ratifiés. Tous les États sont encouragés à adhérer à ces instruments internationaux; tous les États sont encouragés à éviter, autant que possible, d'émettre des réserves.» (A/CONF.157/23, chap. I, par. 26).

6. De manière encore plus concrète, dans la deuxième partie du Programme d'action, la Conférence «recommande vivement de mener une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et des protocoles s'y rapportant adoptés dans le cadre du système des Nations Unies, l'adhésion à ces instruments ou la succession en la matière, l'objectif consistant à les faire reconnaître universellement. Le Secrétaire général, agissant en consultation avec les organes créés en vertu des traités, devrait envisager d'ouvrir un dialogue avec les États qui ne sont pas parties à ces instruments, afin de déterminer quels sont les obstacles qui s'y opposent et de voir comment les surmonter» (ibid., chap. II, par. 4).

7. La Conférence avait même indiqué des échéances précises dans des domaines jugés prioritaires:

«La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, se félicitant de la ratification rapide de la Convention relative aux droits de l'enfant par un grand nombre d'États [...] recommande instamment que la Convention soit ratifiée par tous les pays avant 1995 [...].» (ibid., chap. I, par. 21).

«Des mesures devraient être prises de manière que la Convention relative aux droits de l'enfant soit ratifiée par tous les pays avant 1995 [...].» (ibid., chap. II, par. 46).

«L'Organisation des Nations Unies devrait encourager tous les États à ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes d'ici à l'an 2000.» (ibid., par. 39).

«La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite que de nombreux États Membres aient ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et encourage tous les autres États Membres à ratifier rapidement cet instrument.» (ibid., par. 54).

8. La formule est plus contournée s'agissant de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, puisque la Conférence se borne à inviter «tous les États parties à la Convention [...] à envisager de faire la déclaration prévue à l'article 14 de ladite Convention», sans évoquer les États non parties (ibid., par. 21). De même, c'est de manière assez vague que «la Conférence invite les États à envisager la possibilité de

signer ou de ratifier, dans les plus brefs délais possibles, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille» (ibid., par. 35). Enfin, elle «demande instamment aux États qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer aux Conventions de Genève de 1949 et aux Protocoles s'y rapportant [...]» (ibid., par. 93).

9. En souhaitant un suivi de la Conférence et un premier bilan d'ensemble en 1998, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Programme d'action concluait qu'«il faudrait s'attacher, en particulier, à évaluer dans quelle mesure on s'est rapproché de l'objectif de la ratification universelle des traités et protocoles internationaux relatifs aux droits de l'homme, adoptés dans le cadre du système des Nations Unies» (ibid., par. 100). Dix ans après, un tel bilan s'imposerait d'autant plus.

B. Travaux de la Sous-Commission

10. Paradoxalement, c'est au moment où la Conférence unanime mettait l'accent sur ce «processus dynamique», avec une volonté politique dépassant le statisme habituel, fondé sur le primat du volontarisme juridique et de la souveraineté étatique, que la Sous-Commission semble avoir renoncé à examiner systématiquement la question de l'encouragement de l'acceptation universelle des instruments relatifs aux droits de l'homme. Dans sa résolution 1994/31, la Sous-Commission,

«Rappelant sa résolution 1992/1, du 14 août 1992, par laquelle elle priait son Président de charger l'un de ses membres de lui faire rapport sur les progrès accomplis en ce qui concerne l'acceptation universelle des instruments relatifs aux droits de l'homme,

Tenant compte des mesures prises au cours des années précédentes par la Sous-Commission pour étudier les moyens d'encourager les gouvernements qui ne l'avaient pas encore fait à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou à y adhérer,

Considérant que depuis 1979, année où elle a commencé à s'occuper systématiquement de l'encouragement de la ratification universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Sous-Commission s'efforce, sans enregistrer de progrès notables, de convaincre les gouvernements que l'assistance de l'ONU peut leur être utile pour ratifier les instruments relatifs aux droits de l'homme,

Prenant note de l'absence de toute réponse officielle de la part des États Membres à l'invitation qui leur a été faite d'apporter des éclaircissements sur les raisons pour lesquelles ils ne sont pas en mesure de ratifier ces instruments,

[...]

1. *Décide de cesser d'examiner cette question au titre d'un point distinct de son ordre du jour;*

2. *Décide également d'aborder ces problèmes lorsqu'ils se poseront au titre des points inscrits à son ordre du jour.»*

11. Ce faisant, la Sous-Commission, semblant céder au découragement, mettait un terme à 15 ans d'efforts systématiques accomplis «sans enregistrer de progrès notables», se bornant désormais à aborder la question de manière verticale, selon les différentes thématiques de son ordre du jour, et non plus de manière horizontale, sous l'angle juridique. Elle avait auparavant mis en place un groupe de travail de session, sur la base de la résolution I B (XXXII) de 1979, afin d'examiner les moyens d'encourager les États à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Cette résolution énumérait les instruments suivants: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif s'y rapportant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, les trois conventions relatives à l'esclavage, le Protocole amendant la Convention relative à l'esclavage signée à Genève le 25 septembre 1926. Par la suite, la Sous-Commission a ajouté la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi que la Convention pour la répression de la traite des êtres humains. Le groupe de travail a fonctionné non sans difficultés de 1979 à 1984 (résolution 1984/36), examinant les réponses des États et écoutant leurs «éclaircissements».

12. Pourtant, la question a été de nouveau évoquée, de manière indirecte, avec les travaux de M. Vladimir Kartashkin concernant le respect des droits de l'homme par les États qui ne sont pas parties aux conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme. M. Kartashkin a présenté un premier document de travail (E/CN.4/Sub.2/1999/29), suite à la décision 1998/115 de la Sous-Commission, puis un document de travail complémentaire (E/CN.4/Sub.2/2000/2), en application de la résolution 1999/28 de la Sous-Commission. M. Kartashkin y analysait avec lucidité l'échec des tentatives précédentes:

«Les efforts du groupe de travail se sont révélés vains pour diverses raisons: absence de règles définissant clairement et avec précision ses méthodes de travail; caractère sessionnel et non continu de ses travaux pendant les sessions de la Sous-Commission, ne lui permettant pas d'examiner en détail les questions relevant de sa compétence; ordre du jour surchargé en raison de l'examen des raisons expliquant la non-ratification de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme; mauvaise volonté mise par certains États à coopérer avec le groupe de travail et à communiquer des informations sur les facteurs les empêchant de ratifier les instruments relatifs aux droits de l'homme, ainsi que diverses autres circonstances. Cependant, la raison principale pour laquelle le groupe de travail a échoué dans ses travaux est qu'il a examiné la question de la non-ratification des conventions internationales relatives aux droits de l'homme sans s'interroger sur le respect par les États concernés des droits et libertés fondamentaux consacrés par la Déclaration universelle et d'autres instruments des Nations Unies.»
(E/CN.4/Sub.2/1999/29, par. 21).

13. À la suite de ces deux importants documents, la Sous-Commission a adopté la résolution 2000/23 intitulée «Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme par les États qui ne sont pas parties aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme», dans laquelle elle prie le Haut-Commissaire d'organiser, avec la participation des membres de la Sous-Commission, un séminaire des États qui ne sont pas parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

ni/ou au Pacte international relatif aux droits civils et politiques [...] afin de procéder à un examen complet des obstacles à la ratification des Pactes et de rechercher les moyens de les surmonter». Pour ce faire, la Sous-Commission demande au Haut-Commissariat «de solliciter l'opinion des États concernés et des organisations non gouvernementales intéressées, et de recueillir toutes les informations disponibles sur les obstacles actuels à la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur les obstacles à la ratification des Pactes ainsi que sur les mesures prises par les États pour les surmonter». Enfin, elle «recommande [...] aux participants à ce séminaire de formuler des recommandations concertées touchant la création d'un mécanisme permanent ou temporaire destiné à encourager les États à s'attacher à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales énoncés dans la Déclaration universelle et à les encourager à ratifier les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme».

14. Malheureusement, la Commission n'a pas donné suite au projet de décision qui lui était proposé par la Sous-Commission (E/CN.4/2001/2, chap. I, projet de décision 11). Lors de sa cinquante-troisième session, la Sous-Commission, par sa décision 2001/121, a décidé de reporter l'examen du projet de résolution E/CN.4/Sub.2/2001/37, intitulé «La coopération des États avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies pour les droits de l'homme».

C. Autres travaux pertinents

15. Le Secrétaire général a lui-même mené une vaste campagne pour la ratification de l'ensemble des traités dont il est le dépositaire à l'occasion du Sommet du Millénaire, mais il semble que les résultats restent, là aussi, peu probants. Néanmoins, un bilan spécifique reste à faire. Bien plus, depuis la parution de son rapport intitulé «Renforcer l'Organisation des Nations Unies: un programme pour aller plus loin dans le changement» (A/57/387), le Secrétaire général a donné désormais la priorité à la rationalisation du système de présentation des rapports, soulignant «la contrainte que représente pour les États parties l'obligation de présenter des rapports à six comités», comme le rappelle la note du Haut-Commissariat intitulée «Fonctionnement efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme: organes conventionnels» (E/CN.4/2003/126, par. 2). À l'occasion de cette réflexion, un tableau sommaire de la situation est esquissé dans un document d'information du Secrétariat:

«... La ratification universelle des grands instruments relatifs aux droits de l'homme a été encouragée par l'Organisation des Nations Unies: la Déclaration et le Programme d'action de Vienne recommandent vivement de mener une action concertée pour en encourager la ratification, l'objectif visé consistant à les faire reconnaître universellement. Au 1^{er} avril 2003, chaque État avait ratifié au moins un des sept instruments principaux dans ce domaine et 157 États, soit 81 %, en avaient ratifié quatre ou plus. Le nombre actuel de ratifications des sept principaux pactes et conventions relatifs aux droits de l'homme ouverts à la ratification s'élève à 975. Pour atteindre à l'universalité, il en faudrait 1 358. Chacun de ces instruments contient des dispositions faisant obligation aux États parties de présenter des rapports et certains prévoient des procédures facultatives de dépôt de plainte et d'enquête [...].

Dans les 10 ans qui ont suivi la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993, on a dénombré 232 nouvelles ratifications des six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme qui étaient en vigueur à l'époque, soit une

augmentation de 32 %. Vingt et un États sont également devenus parties à la Convention sur les travailleurs migrants. [...] Le nombre total de pages des rapports examinés s'élevait à 7 000. Les organes conventionnels ont pris des décisions sur 59 communications individuelles. Au total, en 2001, plus de 600 documents distincts relatifs aux sessions des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont été traités par le Secrétariat, ce qui représente plus de 16 000 pages de documentation.» (HRI/ICM/2003/3, par. 10 et 11).

16. Pour le Secrétariat, une conclusion s'impose: «Ratification universelle et strict respect par les États parties des obligations auxquelles ils ont souscrit en matière de présentation de rapports signifieront pour les organes conventionnels une augmentation considérable de leur charge de travail» (ibid., par. 13). Il est sans doute utile de prévoir dès maintenant les conséquences d'une ratification universelle des traités, comme avait déjà tenté de le faire M. Philip Alston, en tant qu'expert indépendant (E/CN.4/1997/74). Ce dernier préconisait d'ailleurs des mesures spécifiques pour aller «vers une ratification des instruments internationaux par tous les États». Ces recommandations étaient au nombre de quatre:

- «a) Tenir des consultations avec les organismes internationaux les plus influents en vue de déterminer dans quelle mesure ils pourraient participer à une campagne en faveur de la ratification des instruments internationaux;
- b) Nommer des conseillers spéciaux en matière de ratification et de présentation de rapports et leur allouer les ressources dont ils ont besoin pour exécuter leur mandat;
- c) Définir les mesures spéciales qui pourraient être adoptées pour rationaliser le processus de présentation de rapports dans le cas des États à faible population; et
- d) Accorder une attention particulière à d'autres groupes importants d'États non parties.» (ibid., par. 111 et E/CN.4/2000/98, par. 5).

17. Toutefois, en mettant aujourd'hui de plus en plus l'accent sur les inconvénients pratiques liés à l'accroissement du nombre des États parties, on risque de perdre de vue l'essentiel, les enjeux juridiques d'une véritable universalité qui est loin d'être réalisée. La dimension quantitative du problème, qu'on ne saurait négliger, ne doit pas éclipser le «saut qualitatif» que représente l'idéal de ratification universelle.

18. Pour sa part, la Commission a adopté, comme tous les deux ans (voir résolution 2000/67), sa résolution 2002/78 sur l'état des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, où, après avoir rappelé que les deux Pactes «forment, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, le noyau de la Charte internationale des droits de l'homme»,

«2. *Se félicite* que le Secrétaire général ait pris l'initiative, lors du Sommet du Millénaire, d'inviter les chefs d'État et de gouvernement à signer et ratifier les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et remercie vivement les États qui l'ont déjà fait;

3. *Demande instamment* à tous les États qui ne l'ont pas encore fait de devenir parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et

au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'adhérer aux Protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que de faire la déclaration prévue à l'article 41 dudit Pacte;

4. *Prie* la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de redoubler d'efforts pour encourager de façon systématique les États à devenir parties aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de recourir au programme de coopération technique et de services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme pour aider les États qui en feraient la demande à ratifier lesdits Pactes et les Protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou à y adhérer en vue d'assurer une adhésion universelle à ces instruments.».

19. On pourrait en dire autant des appels rituels à la ratification des autres instruments pertinents, tout comme des informations factuelles présentées régulièrement par le Secrétariat. Il y a une contradiction manifeste entre les objectifs et les moyens, entre le volontarisme hautement réaffirmé d'une «adhésion universelle» aux principaux traités relatifs aux droits de l'homme et l'attentisme qui semble, en pratique, prévaloir.

II. NOUVELLES DONNÉES

20. Il semble ainsi d'autant plus opportun de tenter d'examiner sous un angle neuf l'ensemble de cette question, fondamentale sur le plan juridique comme sur le terrain pratique, compte tenu des données actuelles.

A. Traités relatifs aux droits de l'homme

21. Une première incertitude à dissiper concerne le champ des conventions relatives aux droits de l'homme expressément visées par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Cela a des implications théoriques, dans la mesure où parler de «traités de base» (*core instruments*) semble impliquer une hiérarchie de fait ou de droit entre les traités internationaux. Cela a également des conséquences matérielles puisque la Conférence mondiale évoquait non seulement les conventions relatives aux droits de l'homme *stricto sensu*, mais aussi les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, ainsi que le Statut de Rome de la Cour pénale internationale alors en gestation. Seule une réflexion juridique sur la différenciation des sources formelles et la nature des obligations assumées permettrait de tenter de cerner le débat.

22. Mais c'est surtout sur le plan pratique que l'accent mis sur les six instruments principaux a des effets pervers. Au moment où la réflexion se concentre sur quelques traités, dotés d'un organe de surveillance et d'un mécanisme de rapport, il ne serait pas inutile en effet de prendre en compte des conventions plus anciennes, dépourvues de tout système efficace de suivi. À cet égard, l'expérience du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage montre à l'évidence que c'est plutôt le vide que le trop-plein de rapports qui menace l'efficacité du système, avec des «conventions orphelines», abandonnées à leur sort. Le Secrétariat se borne en effet à communiquer au Groupe de travail la liste mise à jour des États parties aux conventions sur l'esclavage et la traite des êtres humains. Faute de dialogue institué avec les États parties, le suivi de ces instruments fondamentaux dont la Sous-Commission a pourtant été officiellement chargée tourne court. A fortiori, toute enquête sur les raisons de la non-ratification des États tiers semble hors de portée. À ce titre au moins, il n'aurait pas été inutile que

la Sous-Commission soit associée, en tant que telle, aux nombreuses consultations en cours sur le système des rapports.

B. État des lieux

23. Si l'on s'en tient dans l'immédiat, à titre conservatoire, au cadre d'analyse retenu par le Haut-Commissariat, il faut sans doute faire une place à part à deux instruments. D'une part, la Convention relative aux droits de l'enfant qui, avec 191 ratifications et 2 signatures n'est pas loin d'une ratification universelle et, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qui vient seulement d'entrer en vigueur, après les 20 premières ratifications. La campagne en faveur d'une large ratification de la Convention, notamment de la part de pays d'accueil pour permettre sa mise en œuvre effective, devrait constituer un objectif en soi.

24. En dehors de ces deux situations extrêmes, on peut établir le tableau sommaire suivant, par ordre décroissant, en suivant les statistiques les plus récentes (juin 2003) du Haut-Commissariat. Il faut noter que le site Internet du Haut-Commissariat donne pour chaque instrument la liste nominale des États parties et la liste des États «non parties», alors que les documents officiels transmis par le Secrétariat ne mentionnent que la liste des États parties. Or seule une «figure en creux» pourrait permettre un bilan d'ensemble. Une attention particulière doit être accordée aux États signataires qui marquent ainsi leur intention de s'engager et se trouvent liés par les obligations prévues à l'article 18 (al. a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités:

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes: 170 ratifications et 24 États non parties, dont 3 signataires;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale: 165 ratifications et 29 États non parties, dont 8 signataires (les plus récents étant les Comores, le Paraguay, Sao Tomé-et-Principe en 2000 et Nauru en 2001);
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques: 149 ratifications et 45 États non parties, dont 8 signataires (la Guinée-Bissau, la République démocratique populaire lao, la Turquie en 2000, Nauru en 2001 et Andorre en 2002);
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: 147 ratifications et 47 États non parties, dont 7 signataires (Bahreïn, la Turquie et la République démocratique populaire lao en 2000);
- Convention contre la torture: 133 ratifications et 61 États non parties, dont 12 signataires (les plus récents étant les Comores, la Guinée-Bissau et Sao Tomé-et-Principe en 2000, Madagascar et Nauru en 2001, Andorre et Saint-Marin en 2002).

25. Sur le simple plan quantitatif, tout d'abord, il serait intéressant d'examiner de manière plus précise comment le «processus dynamique» évoqué par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme s'est développé dans le temps et dans l'espace. Et surtout d'envisager comment relancer cette spirale vertueuse, alors que le mouvement de ratification semble s'essouffler. On pouvait recenser 678 ratifications au 1^{er} janvier 1993 et 853 ratifications

au 30 mai 1996 (soit une augmentation de 25 % en un peu plus de trois ans). Le total actuel de 955 ratifications, 10 ans après la Conférence mondiale, traduit un net ralentissement et fait apparaître un déficit de plus de 200 non-ratifications par rapport à l'objectif de la ratification universelle pour les six instruments retenus. Si l'on prend en compte la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, l'objectif s'éloigne d'autant, avec 975 ratifications pour un déficit de 383 non-ratifications. Un tableau chronologique des ratifications serait éclairant à cet égard.

26. Mais c'est surtout une lecture horizontale qui serait utile, car les organes conventionnels ne peuvent prendre en compte que les États parties ou non parties à un traité donné, alors que l'on peut observer des situations très diversifiées en matière de ratification ou de non-ratification. Dans la mesure où il est devenu banal d'insister sur le « poids » dissuasif des rapports, il serait sans doute également opportun de prendre en compte la taille et les moyens des États, sans remettre en cause le principe de l'égalité juridique des États ni l'engagement de tous les Membres de remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Charte des Nations Unies (Art. 2). Un tableau fondé sur la démographie permettrait en outre de prendre la pleine mesure du principe de la Charte qui vise « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (Art. 55, al. c). Force est pourtant de constater, comme l'avait déjà souligné M. Philip Alston, que nombre des États non parties sont ce qu'il est convenu d'appeler des « micro-États ».

27. D'ores et déjà, on peut constater que près des deux tiers (130) des 209 non-ratifications sont concentrées sur une trentaine d'États (les autres États n'ayant pas plus de deux ratifications à effectuer). Il s'agit de:

- Brunei Darussalam, Îles Cook, Îles Marshall, Kiribati, États fédérés de Micronésie, Nauru (avec trois signatures), Nioué, Oman, Palaos, Sao Tomé-et-Principe (avec cinq signatures) (manquent cinq ratifications);
- Comores (avec deux signatures), Émirats arabes unis, Malaisie, Myanmar, Saint-Kitts-et-Nevis, Samoa, Singapour, Swaziland, Tonga, Tuvalu, Vanuatu (manquent quatre ratifications);
- Bahamas, Bhoutan, Fidji, République démocratique populaire lao (avec deux signatures), Libéria (deux signatures), Maldives, Mauritanie, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Qatar, Saint-Siège, Sainte-Lucie (manquent trois ratifications).

28. Certains États – en dehors des États précités – n'ont ratifié aucun des deux Pactes, qui sont pourtant au cœur du système international de garantie collective des droits de l'homme, à savoir, Andorre (avec une signature), Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Bahreïn, Cuba, Indonésie, Kazakhstan et Turquie (deux signatures).

29. D'autres États et non des moindres, on le sait, n'ont ratifié qu'un seul des deux Pactes, créant ainsi une dissymétrie allant à l'encontre du principe de l'indivisibilité des droits de l'homme:

- États qui n'ont pas ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: Afrique du Sud (signature), Belize (signature), Botswana, États-Unis d'Amérique (signature) et Haïti;
- États qui n'ont pas ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques: Chine (signature), Guinée-Bissau (signature), Îles Salomon et Mozambique.

C. Les termes de l'étude

30. Les chiffres parlent d'eux-mêmes et on pourrait se contenter d'un constat impuissant d'année en année, en considérant qu'un seuil incompressible a été atteint, voire qu'une ratification universelle serait ingérable. Pourtant, l'objectif réaffirmé d'une ratification universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne doit pas rester un vœu pieux, une utopie. Certes, les États parties à un traité ne sont pas, par définition, plus vertueux que les autres, mais, en ratifiant, ils confirment leur engagement à respecter les droits de l'homme universels dans le cadre national, assument une discipline collective, à travers un dialogue permanent avec des organes indépendants spécialisés, et, le cas échéant, acceptent des recours internationaux qui viennent conforter et garantir les remèdes internes. À défaut d'accepter les traités universels évoqués à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les États Membres des Nations Unies ne relèvent que des organes de la Charte, et notamment la Commission des droits de l'homme et ses organes subsidiaires. En bonne logique, les États devraient accepter de bon gré ce double système, d'une part en coopérant pleinement avec les mécanismes de la Commission, d'autre part en ratifiant les traités universels.

31. Dans ce contexte, une démarche plus agressive de la Sous-Commission serait très utile, non pour mettre en cause a priori les États, mais pour les sensibiliser à la nouvelle donne introduite par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui ne permet plus de se retrancher derrière le rempart de la souveraineté nationale pour ignorer les traités à vocation universelle. Outre les questions de principe relatives à la nature du droit international des droits de l'homme, soulevées par M. Kartarshkin dans son étude, il s'agit de trouver des méthodes concrètes de dialogue avec les États, à l'instar du groupe de travail de la Sous-Commission qui avait fonctionné de 1979 à 1984 et à la lumière des compétences résiduelles en la matière du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage.

32. Plus généralement, il semble indispensable que la Sous-Commission participe pleinement, en tant que telle, aux réflexions en cours sur l'avenir du système international de protection des droits de l'homme dont elle est une composante indépendante.

33. À ce titre, les questions purement juridiques – questions aussi fondamentales que le statut des instruments internationaux ou le régime des réserves aux traités, par exemple – qui figurent à son ordre du jour ne sauraient être reléguées aux «questions diverses». Il est suggéré que ces questions juridiques soient regroupées au point 3 de l'ordre du jour intitulé désormais «Administration de la justice, état de droit et démocratie». Ce rattachement serait d'autant plus logique que la notion d'état de droit implique aussi bien la référence à l'ordre interne que le respect du droit international. La question de la ratification des traités universels se trouve ainsi à la charnière de ces deux ordres juridiques.

34. L'étude à venir devrait s'attacher à clarifier les divers enjeux de l'universalité effective des traités relatifs aux droits de l'homme, sur le plan théorique comme sur le terrain pratique:

a) La première tâche devrait être de préciser la notion de traités universels ou de traités à vocation universelle, notamment dans le domaine des droits de l'homme, du point de vue du droit international public;

b) Un deuxième objet de l'étude serait de recenser les traités pertinents et d'évaluer de manière pragmatique les mécanismes de suivi des engagements et d'encouragement des États à ratifier pour avoir une vision systématique de la situation, plus diversifiée et équilibrée que l'image donnée par les six traités dotés d'un comité de surveillance;

c) Un troisième aspect de l'étude serait de tenir compte de l'expérience en la matière d'autres systèmes de supervision des traités, notamment celui de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, pour dégager de «bonnes pratiques»;

d) Un dernier aspect de l'étude serait d'envisager les modalités les plus efficaces permettant d'engager un dialogue constructif avec les États sur les difficultés juridiques, politiques, sociales ou autres rencontrées dans la ratification, l'entrée en vigueur, l'interprétation et l'application des traités en cause, en vue de viser une universalité effective «pour tous»;

e) Cette étude devrait tenir compte des travaux parallèles visant à améliorer le système conventionnel en matière de droits de l'homme, notamment des initiatives du Secrétaire général, et être menée en concertation étroite avec toutes les parties intéressées. À cet égard, il pourrait être utile d'organiser un séminaire, grâce au soutien des États et des organisations non gouvernementales intéressés, permettant d'établir une «grille de lecture» pour structurer le dialogue avec les États au sujet de la ratification des traités universels.
