NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2005/8
23 juin 2005

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et
de la protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, ÉTAT DE DROIT ET DÉMOCRATIE

L'application universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

Rapport intérimaire préparé par le Rapporteur spécial chargé d'établir une étude détaillée sur l'application universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, Emmanuel Decaux

GE.05-14605 (F) 230605 270605

Résumé

Par sa décision 2004/123, en date du 21 avril 2004, la Commission des droits de l'homme, «prenant note de la résolution 2003/25 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, en date du 14 août 2003, a décidé, sans procéder à un vote, d'approuver la décision de la Sous-Commission de nommer M. Emmanuel Decaux Rapporteur spécial chargé d'établir une étude détaillée sur l'application universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en se fondant sur son document de travail (E/CN.4/Sub.2/2003/37), sur les observations reçues et sur les débats qui ont eu lieu à la cinquante-cinquième session de la Sous-Commission […] La Commission a également fait sienne la demande adressée par la Sous-Commission au Secrétaire général pour qu'il fournisse au Rapporteur spécial toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement de son mandat, notamment dans ses contacts avec les États.».

Le rapport préliminaire présenté en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/8) avait pour objet de délimiter le champ de l'étude sur le plan théorique et pratique, avant de formuler des hypothèses de travail, articulées autour des deux grands volets de la problématique, la ratification universelle d'une part, l'application universelle d'autre part. Dans sa résolution 2004/26, adoptée sans vote le 12 août 2004, la Sous-Commission «remercie le Rapporteur spécial, M. Emmanuel Decaux, de son rapport préliminaire» (par. 1) et «prie le Secrétaire général de continuer à fournir au Rapporteur spécial l'assistance nécessaire pour lui permettre de mener à bien son mandat, notamment dans ses contacts avec les États, les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, en lui permettant de leur adresser le moment venu un questionnaire en vue d'établir son rapport intérimaire» (par. 2).

Le rapport intérimaire présenté cette année dresse d'abord un rapide état des lieux, pour mettre à jour les informations en les complétant par des annexes statistiques. Mais il est pour l'essentiel consacré à la question de la ratification universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, développant le premier volet des hypothèses de travail évoquées dans le rapport préliminaire. Il s'agit d'abord de faire le bilan des initiatives annuelles prises dans le cadre des Nations Unies en faveur d'une participation universelle aux traités, de rechercher les bonnes pratiques en la matière, dans d'autres organisations internationales, afin de suggérer de nouveaux efforts pour relancer la dynamique de la ratification universelle.

La question de l'application universelle devant être étudiée à l'occasion du rapport final, seules des questions de méthodologie seront abordées à ce stade, notamment à travers la mise au point d'un questionnaire.

TABLE DES MATIÈRES

Paragraphes

Introduction ..... 1 − 4

I. ÉTAT DES LIEUX ..... 5 − 16

A. Les progrès ..... 8 − 10

B. Les lacunes ..... 11 − 16

II. LA DYNAMIQUE DE LA RATIFICATION UNIVERSELLE ..... 17 − 46

A. Le bilan des initiatives dans le cadre des Nations Unies ..... 17 − 33

B. Les bonnes pratiques en matière de participation universelle ..... 34 − 46

III. LA PROBLÉMATIQUE DE L'APPLICATION UNIVERSELLE ..... 47 − 50

Introduction

1. Par sa décision 2004/123, en date du 21 avril 2004, la Commission des droits de l'homme, «prenant note de la résolution 2003/25 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, en date du 14 août 2003, a décidé, sans procéder à un vote, d'approuver la décision de la Sous-Commission de nommer M. Emmanuel Decaux Rapporteur spécial chargé d'établir une étude détaillée sur l'application universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en se fondant sur son document de travail (E/CN.4/Sub.2/2003/37), sur les observations reçues et sur les débats qui ont eu lieu à la cinquante-cinquième session de la Sous-Commission […] La Commission a également fait sienne la demande adressée par la Sous-Commission au Secrétaire général pour qu'il fournisse au Rapporteur spécial toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement de son mandat, notamment dans ses contacts avec les États.».

2. Le document de travail E/CN.4/Sub.2/2003/37 visait initialement à préciser «les enjeux et modalités d'une universalité effective des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme». Les débats ayant conduit à l'adoption de la résolution 2003/25 de la Sous-Commission ont utilement contribué à élargir la portée de l'étude, comme en témoigne le titre retenu pour la résolution, pour mettre l'accent non seulement sur «l'universalité effective» mais aussi sur «l'application universelle» des instruments pertinents. Ce faisant, la réflexion doit se situer sur deux plans indissociables, celui des obligations internationales des États, au regard du droit international public, et celui de la mise en œuvre effective de ces engagements, en droit et en pratique, sur le plan interne. Le mandat expressément donné au Rapporteur spécial vise donc à dépasser tout dualisme juridique pour prendre en compte l'application des engagements internationaux, au-delà des aspects formels du droit des traités, en s'attachant au «respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous», pour reprendre la formule de l'Article 55 de la Charte des Nations Unies.

3. Le rapport préliminaire présenté en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/8) avait pour objet de délimiter le champ de l'étude sur le plan théorique et pratique, avant de formuler des hypothèses de travail, articulées autour des deux grands volets de la problématique, la ratification universelle d'une part, l'application universelle d'autre part. Dans sa résolution 2004/26, adoptée sans vote le 12 août 2004, la Sous-Commission «remercie le Rapporteur spécial, M. Emmanuel Decaux, de son rapport préliminaire» (par. 1) et «prie le Secrétaire général de continuer à fournir au Rapporteur spécial l'assistance nécessaire pour lui permettre de mener à bien son mandat, notamment dans ses contacts avec les États, les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, en lui permettant de leur adresser le moment venu un questionnaire en vue d'établir son rapport intérimaire» (par. 2).

4. Le rapport intérimaire présenté cette année dresse d'abord un rapide état des lieux, pour mettre à jour les informations figurant dans le rapport préliminaire. Mais il est pour l'essentiel consacré à la question de la ratification universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, développant le premier volet des hypothèses de travail évoquées dans le rapport préliminaire. La question de l'application universelle devant être étudiée à l'occasion du rapport final, seules des questions de méthodologie seront abordées à ce stade.

I. ÉTAT DES LIEUX

5. Le bilan quantitatif d'ensemble présenté en 2004 n'a pas connu de bouleversement majeur pendant l'année écoulée[1]. Il témoigne d'une évolution régulière mais lente, sans retour en arrière − le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n° 26 adoptée en 1997, a mis l'accent sur la continuité des obligations souscrites en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques −, mais également sans accélération significative, alors que les objectifs de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, comme ceux de la Déclaration du Millénaire, restent à atteindre.

6. Bien plus, sur le plan qualitatif, les réflexions en cours sur la réforme des Nations Unies font peu de place au droit international, encore moins au droit international des droits de l'homme. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement n'évoque les droits de l'homme que sous l'angle fonctionnel, à travers la mise en cause de la Commission des droits de l'homme, et non sous l'angle normatif[2]. Tout au plus, certains instruments sont visés, s'agissant de certaines priorités. Ainsi, «La forme la plus révoltante de criminalité organisée est la traite d'êtres humains [...] Les États Membres devraient signer et ratifier le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et les parties à ce protocole devraient prendre toutes les mesures voulues pour l'appliquer effectivement.» (par. 175). De même, «Tous les États Membres doivent signer et ratifier tous les traités touchant la protection des civils, dont la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les Conventions de Genève, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et toutes les conventions relatives aux réfugiés et y donner suite.» (par. 233).

7. Mais le Groupe de personnalités de haut niveau ne précise jamais la nature de ce «devoir», ni la place de cet impératif dans l'ensemble du système des droits de l'homme. Aussi bien, dans sa lettre de transmission, le Secrétaire général prend-il la précaution de rappeler que «La Déclaration universelle des droits de l'homme demeure une des plus grandes œuvres de l'Organisation, et [que] nous pouvons tirer fierté de ce que celle-ci a accompli sur le plan de l'élaboration des normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme»[3]. Faut-il en conclure que la participation universelle aux instruments internationaux n'est considérée que comme une question de temps?

---

[1] Voir les tableaux établis pour l'additif (E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1) au présent rapport. À compléter, pour une vue d'ensemble, par «Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, classification et état des ratifications au 1er janvier 2005», par Jean-Bernard Marie, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à paraître dans la *Revue universelle des droits de l'homme*.

[2] «Un monde plus sûr: notre affaire à tous», A/59/565, 2 décembre 2004.

[3] Ibid., par. 15. Voir aussi le rapport du Secrétaire général, «Dans une liberté plus grande», A/59/2005, 24 mars 2005, notamment par. 140 et suiv.

A. Les progrès

8. Depuis le précédent rapport, le Libéria, la Mauritanie et le Swaziland ont ratifié simultanément trois instruments: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (154 ratifications au 1er juin 2005), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (151 ratifications) ainsi que la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les Maldives et la République arabe syrienne ont également ratifié la Convention contre la torture (139 ratifications). Les Comores ont ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (170 ratifications). Kiribati, la Micronésie, le Swaziland et les Émirats arabes unis la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (180 ratifications). La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été ratifiée par la Jamahiriya arabe libyenne, Timor-Leste, et en 2005 par la Turquie, le Chili, l'Algérie et la République arabe syrienne (30 ratifications).

9. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale a été ratifié par le Burkina Faso, le Burundi, le Congo, le Guyana et le Libéria, et en 2005 par le Kenya et la République dominicaine (99 ratifications). La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide par les Comores (136 ratifications). Les Îles Marshall ont ratifié les quatre Conventions de Genève de 1949 (192 ratifications). Le Japon a ratifié les deux Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève (respectivement 162 et 157 ratifications), en faisant la déclaration de l'article 90, qui a également été faite par le Burkina Faso et la République de Corée (68 déclarations).

10. Il faut faire une place à part à la situation des États signataires. En 2004, le Pakistan a signé le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le cas particulier des États signataires de longue date d'un traité relatif aux droits de l'homme devrait être examiné au regard de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

B. Les lacunes

11. Si l'on doit se féliciter de signatures et de ratifications qui traduisent une évolution significative de certains États, et non des moindres, force est de reconnaître que la dynamique de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 s'est essoufflée. À cet égard, l'évolution de la courbe des États parties aux principaux instruments est tout à fait significative (voir les tableaux de l'additif au présent rapport, E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1).

12. Pour des raisons de facilité et de lisibilité, les développements présentés ici seront centrés sur les instruments dotés d'organes de surveillance, parfois qualifiés de «*core instruments*» ou de «*basic instruments*», mais il faut souligner le caractère réducteur de cette démarche, à la fois sur le plan théorique, car il n'y a pas de hiérarchie entre les différents instruments des droits de l'homme, et sur le plan pratique, car les conventions dépourvues de mécanisme de suivi sont celles qui mériteraient le plus la vigilance de la communauté internationale, s'agissant de «conventions orphelines», comme en témoignent les activités du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage, au regard de traités anciens d'une grande importance en matière de lutte contre la traite ou l'esclavage, mais aussi d'instruments récents comme le Protocole additionnel se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale

organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants de 2000, dit «Protocole de Palerme».

13. Pour s'en tenir aux instruments de base, on peut constater que 28 États n'ont signé ou ratifié aucun des deux Pactes qui forment avec la Déclaration universelle la «Charte internationale des droits de l'homme». Leur répartition par groupes géographiques et leur poids démographique sont de nature très inégale:

a) Groupe africain: Comores;

b) Groupe asiatique: Indonésie, Myanmar, Malaisie, Arabie saoudite, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Oman, Émirats arabes unis, Bhoutan, Fidji, Qatar, Bahreïn, Brunéi Darussalam, Maldives, Îles Cook, Palaos, Vanuatu, Samoa, Micronésie, Tonga, Kiribati, Îles Marshall, Tuvalu;

c) Groupe latino-américain: Cuba, Bahamas, Sainte-Lucie, Antigua-et-Barbuda, Saint-Kitts-et-Nevis.

14. À défaut d'un inventaire qui mériterait d'être mené de manière systématique, en portant sur tous les États Membres et l'ensemble des instruments pertinents, on a pris comme échantillon les 15 pays siégeant en 2005 au Conseil de sécurité, avec deux tableaux synoptiques, où figurent les dates de ratification − ou d'adhésion, accession, etc. − (R) et de signature (S). Le tableau 1 présente le degré d'engagement au regard des sept instruments de base. Le tableau 2 regroupe les Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977, ainsi que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998.

Tableau 1. Les principaux engagements en matière de droits de l'homme des États membres du Conseil de sécurité (2005)

	ICCPR	ICESCR	ICERD	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW
Algérie	R 1989	R 1989	R 1972	R 1996	R 1989	R 1993	R 2005
Argentine	R 1986	R 1986	R 1968	R 1985	R 1986	R 1990	S 2004
Bénin	R 1992	R 1992	R 2001	R 1992	R 1992	R 1990	État tiers
Brésil	R 1992	R 1992	R 1968	R 1984	R 1989	R 1990	État tiers
Chine	S 1998	R 2001	R 1981	R 1980	R 1988	R 1992	État tiers
Danemark	R 1972	R 1972	R 1971	R 1983	R 1987	R 1991	État tiers
États-Unis d'Amérique	R 1992	S 1977	R 1994	S 1980	R 1994	S 1995	État tiers
Fédération de Russie	R 1973	R 1973	R 1969	R 1981	R 1987	R 1990	État tiers
France	R 1980	R 1980	R 1971	R 1983	R 1986	R 1990	État tiers
Grèce	R 1997	R 1985	R 1970	R 1983	R 1988	R 1993	État tiers
Japon	R 1979	R 1979	R 1995	R 1985	R 1999	R 1994	État tiers
Philippines	R 1986	R 1974	R 1967	R 1981	R 1986	R 1990	R 1995
République-Unie de Tanzanie	R 1976	R 1976	R 1972	R 1985	État tiers	R 1991	État tiers
Roumanie	R 1974	R 1974	R 1970	R 1982	R 1990	R 1990	État tiers
Royaume-Uni	R 1976	R 1976	R 1969	R 1986	R 1988	R 1991	État tiers

ICCPR: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICESCR: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
ICERD: Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CEDAW: Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CAT: Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CRC: Convention relative aux droits de l'enfant
ICRMW: Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

Tableau 2. Les principaux engagements en matière de droit humanitaire et de droit pénal des États membres du Conseil de sécurité (2005)

	Conventions de Genève de 1949	Protocole I	Protocole II	Génocide	CPI
Algérie	R 1960	R 1989	R 1989	R 1963	S 2000
Argentine	R 1956	R 1986	R 1986	R 1956	R 2001
Bénin	R 1961	R 1986	R 1986	État tiers	R 2002
Brésil	R 1957	R 1992	R 1992	R 1952	R 2002
Chine	R 1956	R 1983	R 1983	R 1983	État tiers
Danemark	R 1951	R 1982	R 1982	R 1951	R 2001
États-Unis d'Amérique	R 1955	État tiers	État tiers	R 1988	État tiers
Fédération de Russie	R 1954	R 1989	R 1989	R 1954	S 2000
France	R 1951	R 2001	R 1984	R 1950	R 2000
Grèce	R 1956	R 1989	R 1993	R 1954	R 2002
Japon	R 1953	R 2004	R 2004	État tiers	État tiers
Philippines	R 1952	État tiers	R 1986	R 1950	S 2000
République-Unie de Tanzanie	R 1962	R 1983	R 1983	R 1984	R 2002
Roumanie	R 1954	R 1990	R 1990	R 1950	R 2002
Royaume-Uni	R 1957	R 1998	R 1998	R 1970	R 2001

15. Au moment où l'on évoque des conditions d'éligibilité pour les États membres de la Commission des droits de l'homme − ou pour un éventuel Conseil des droits de l'homme −, voire les critères de sélection de nouveaux membres permanents du Conseil de sécurité, de telles données objectives peuvent être utiles. On pourrait prolonger l'analyse avec un autre échantillon, en mesurant la diversité de situation au regard des sept instruments de base, parmi les 20 États les plus peuplés, mais, là encore, l'inventaire peut être complété en se rapportant aux tableaux de l'additif au présent rapport:

a) Le Mexique, les Philippines, l'Égypte et la Turquie ont ratifié les sept instruments;

b) Le Bangladesh a ratifié six instruments et signé le septième (Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille); le Brésil, le Japon, le Nigéria, la Fédération de Russie, l'Allemagne, l'Éthiopie et la France ont ratifié six instruments;

c) La Chine a ratifié cinq instruments et est signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'Inde a ratifié cinq instruments et est signataire de la Convention contre la torture, le Viet Nam et la Thaïlande ont ratifié cinq instruments;

d) L'Indonésie et la République islamique d'Iran ont ratifié quatre instruments;

e) Les États-Unis ont ratifié trois instruments et en ont signé trois (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention relative aux droits de l'enfant), le Pakistan a ratifié trois instruments et en a signé un (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

16. Pour que le bilan soit complet, il faudrait également évoquer la question des réserves et des déclarations interprétatives qui a déjà fait l'objet de débats au sein de la Sous-Commission, à la suite des études de M^{me} Françoise Hampson. À ce stade de l'étude, cette question complexe a été laissée de côté, mais il faudra, le moment venu, reprendre la réflexion ainsi amorcée à la lumière du nouveau rapport du Rapporteur spécial de la Commission du droit international (CDI) qui a abordé en 2005 les questions de fond relatives à la validité des réserves contraires à l'objet et au but des traités[4]. Sur le plan procédural, M. Alain Pellet, le Rapporteur spécial de la CDI, avait déjà introduit une notion intéressante en évoquant le «dialogue réservataire» visant à dépasser le statu quo pour inciter l'État mis en cause à reconsidérer l'opportunité d'une réserve[5]. Mais l'enjeu est tout autre si ce qui est en cause devient la licéité d'une réserve particulière au regard du traité lui-même, ou du droit international général. Il conviendrait de prendre en compte ces développements récents dans le cadre des travaux normatifs de la Commission des droits de l'homme, en particulier par l'insertion systématique dans les traités en gestation d'une clause consacrée aux réserves qui fixerait de strictes conditions de validité et consacrerait la compétence de l'organe de suivi pour entretenir ce «dialogue réservataire» et se prononcer sur la validité des réserves émises par un État partie.

---

[4] A/CN.4/558/Add.1.

[5] Voir A/CN.4/535/Add.1.

II. LA DYNAMIQUE DE LA RATIFICATION UNIVERSELLE

A. Le bilan des initiatives dans le cadre des Nations Unies

1. L'appel annuel du Secrétaire général

17. Le Secrétaire général a, depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 et le Sommet du Millénaire, une politique volontariste en la matière. L'échéance du soixantième anniversaire des Nations Unies constitue une nouvelle occasion pour redoubler d'efforts en sensibilisant la communauté internationale à cet enjeu de principe. L'appel annuel à ratification publié sous le titre «*Traités multilatéraux: pour une participation universelle*» a pour thème en 2005 «Faire face aux défis mondiaux». Dans sa lettre d'envoi datée du 14 mars 2005, le Secrétaire général se réfère au sommet du 14 septembre 2005 qui «donnera aux États une occasion concrète de démontrer leur attachement indéfectible au rôle central de la primauté du droit dans les relations internationales en participant à la cérémonie des traités que l'ONU organise chaque année». Il précise que, «conformément à l'esprit du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, la cérémonie des traités de cette année mettra l'accent sur des traités portant sur un large éventail de préoccupations liées les unes aux autres, notamment le terrorisme, la corruption, la criminalité organisée, les droits de l'homme, l'environnement et le désarmement». Il rappelle également que ces «traités témoignent des efforts que déploie la communauté internationale depuis 60 ans pour mettre en place un cadre multilatéral de règles convenues non seulement pour régir les relations entre les États mais aussi pour renforcer l'environnement juridique dans lequel vivent les individus et dans lequel opèrent les entreprises»[6].

18. Si l'on ne peut que se féliciter de voir les droits de l'homme figurer dans cette approche globale, force est de constater que leur place est assez marginale, parmi d'autres priorités tout aussi importantes pour les Nations Unies. D'année en année, le choix de thèmes «attrape-tout» contribue sans doute à une certaine banalisation de l'exercice. Qu'il suffise de rappeler les thèmes des années précédentes: «Le droit de la femme et de l'enfant» en 2001, «Le développement durable» en 2002, «La lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme» en 2003 et les «Traités sur la protection des civils» en 2004. À chaque fois, les droits de l'homme sont sans doute évoqués peu ou prou, mais sous un autre nom et dans un autre éclairage. Bien plus, les instruments relatifs aux droits de l'homme n'apparaissent pas comme un bloc, un ensemble cohérent, mais comme quelques échantillons dans une *shopping-list*.

19. La publication de 2005 se réfère au «Groupe principal de traités internationaux» correspondant au thème de l'année, indiquant le statut de 32 instruments. La liste, qui commence par neuf traités figurant sous le titre «Droits de l'homme», présente à part les deux traités relatifs au statut des «Réfugiés», puis les «Questions pénales» curieusement distinguées de la rubrique «Criminalité organisée et corruption». Bien plus, la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide figure sous le titre «Droits de l'homme», tandis que le Statut de Rome est mentionné avec les «Questions pénales». Mais ce sont surtout les choix en matière de «Droits de l'homme» qui peuvent surprendre: la liste commence par les deux Pactes et le Protocole facultatif de 1966 − mais écarte le deuxième protocole visant la peine de mort.

---

[6] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle − Thème 2005: Faire face aux défis mondiaux*, Nations Unies, p. vii et suiv. (voir aussi www.untreaty.un.org).

Par ailleurs, elle laisse de côté les traités qui ont connu un certain succès − la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes − pour insister sur la Convention contre la torture de 1984 et son protocole de 2002, sur les deux protocoles se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant − alors que la Convention de 1989 n'est pas mentionnée en tant que telle, comme si c'était une cause perdue − et sur la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille[7].

20. La présentation du statut des traités sélectionnés mériterait aussi une analyse. Elle mêle en effet des informations précises, émanant du Bureau des affaires juridiques, et des jugements de valeur. On peut lire, par exemple, que «Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est le plus important des instruments internationaux utilisés dans la défense des droits de l'homme». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quant à lui, «marque une étape importante de l'action que mène la communauté internationale pour promouvoir les droits de l'homme». Cette formule modeste ne mentionnant que la promotion est plus que compensée par la description du rôle du Comité des droits de l'homme: «Les décisions définitives du Comité qui s'apparentent à des jugements sont intitulées "constatations"»[8].

21. L'avant-propos du Secrétaire général vient rappeler opportunément qu'«une participation universelle à ces traités contribuerait à poursuivre le développement, à renforcer la sécurité et les droits de l'homme», en insistant sur «tous les traités sur la protection des civils qui sont les principales victimes lorsque les normes juridiques internationales intégrées dans ces traités ne sont pas respectées». De manière significative, il précise que «Les États, les personnes, les organisations et les entreprises privées mènent chaque jour d'innombrables activités sur la base de ces normes. Cependant, dans certains domaines essentiels, nous souffrons de l'application sélective ou inachevée, et parfois même du manque d'application.»[9].

22. À défaut d'une évaluation précise des résultats qui serait accessible au public[10], on doit se référer au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, qui comporte depuis plusieurs années un chapitre intitulé «Ordre juridique international et droits de l'homme». Dans son rapport pour 2004, le Secrétaire général se veut optimiste: «Je trouve encourageant que

---

[7] Il est bien sûr précisé que les États peuvent signer ou ratifier à cette occasion tout autre instrument parmi les 500 traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire (voir *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2004*, ST/LEG/SER.E/23). La liste des traités figurant sous la rubrique «Droits de l'homme» comporte 14 entrées, mais les protocoles à certaines conventions figurent sous la rubrique principale, ce qui fait 18 instruments. Il faudrait y ajouter certains instruments relatifs à la traite des êtres humains et aux questions pénales.

[8] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle* (voir *supra* note 6), p. 3, 7 et 11.

[9] Ibid., p. xiii.

[10] Il faut déplorer l'accès restreint à la banque de données de la Section des traités, à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, comme l'avait fait avec vigueur la Sous-Commission dans sa résolution 2003/31, sect. B.

le nombre des ratifications d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme continue d'augmenter, ce qui nous rapproche de l'objectif d'universalité énoncé dans la Déclaration du Millénaire. Je tiens à faire ici tout spécialement mention de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille [...] j'espère que les États Membres auront à cœur de ratifier la Convention ou d'adhérer à cet instrument important et, s'ils ne l'ont déjà fait, de devenir parties aux autres instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme.»[11]. Contrairement à l'année précédente, le rapport ne donne pas d'indications chiffrées[12].

2. Le rôle de la Commission des droits de l'homme

23. Alors que, par définition, le mandat du Secrétaire général, en tant que dépositaire, est très large, on pourrait attendre de la Commission des droits de l'homme une approche plus ciblée. D'année en année, la Commission adopte des résolutions identiques sans vue d'ensemble ni priorité claire. On retrouve le même manque de lisibilité quant aux moyens mobilisés et la même absence d'évaluation concrète des résultats obtenus, au-delà de données statistiques, dans les différents documents techniques présentés à la Commission.

24. Certes, l'ordre du jour de la Commission comporte traditionnellement un point 17 a) consacré à l'«état des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme», mais le rapport demandé chaque année au Secrétaire général se résume dans une note purement technique du secrétariat (E/CN.4/2005/95), tandis que l'ordre du jour provisoire annoté se borne à renvoyer au site de la Section des traités et du Haut-Commissariat (E/CN.4/2005/1/Add.1, par. 244). Dans le point 11, «Droits civils et politiques», un point 11 a) porte sur la torture. Là encore, un «rapport annuel» est demandé au Secrétaire général, qui prend là aussi la forme d'une brève note (E/CN.4/2005/53). Le point 6 qui porte sur le racisme ne mentionne pas spécifiquement la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui est évoquée dans la résolution générale adoptée sur le suivi de la Conférence de Durban, alors que le point 13, «Droits de l'enfant», évoque «un rapport sur les droits de l'enfant, avec des informations sur l'état de la Convention relative aux droits de l'enfant», présenté par le Secrétaire général (E/CN.4/2005/74). De même, le point 14 a) sur les travailleurs migrants vise «un rapport sur l'état de la Convention et sur les efforts accomplis par le secrétariat pour promouvoir la Convention et la protection des droits des travailleurs migrants». Enfin, c'est sous le point 18 a) qu'est prévue chaque année l'invitation des présidents des sept comités conventionnels (décision 2005/101). De manière rituelle, les résolutions de la Commission se bornent à demander de session en session les mêmes «rapports» sur l'état des instruments, sans en tirer le moindre élément de discussion, ni en dégager de vision d'ensemble.

a) Les résolutions de la Commission des droits de l'homme

25. Le vocabulaire des résolutions de la Commission connaît lui-même quelques flottements, comme on l'a vu avec la résolution 2004/69 sur l'état des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, adoptée sans vote, après des amendements en affaiblissant la portée (voir E/CN.4/Sub.2/2004/8, par. 21). Si la résolution sur l'état de Pactes est adoptée tous les deux ans,

---

[11] A/59/1, par. 199.

[12] A/58/1, par. 169. Voir rapport préliminaire E/CN.4/Sub.2/2004/8, par. 17.

la résolution sur la question de la jouissance effective dans tous les pays des droits économiques, sociaux et culturels, quant à elle, est annuelle. La résolution 2005/22 «rappelle l'entrée en vigueur des Protocoles facultatifs se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, […] ainsi que la Convention de 1999 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182) de l'Organisation internationale du Travail et celle du Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et invite tous les États à envisager de signer et de ratifier ces instruments et les États parties à en appliquer pleinement les dispositions (par. 2); Engage tous les États: […] à envisager de signer et ratifier, et − pour ce qui est des États parties − à mettre en œuvre le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (par. 10); Engage les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: […] à retirer les réserves incompatibles avec l'objet et le but du Pacte, et à envisager de reconsidérer leurs autres réserves en vue de leur retrait» (par. 11).

26. Le ton est plus ferme avec la résolution 2005/39, qui «prie instamment tous les États à devenir parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *à titre prioritaire*» [italique ajouté] et «invite tous les États qui ratifient la Convention où y adhèrent, ainsi que les États parties qui ne l'ont pas encore fait, à faire les déclarations prévues aux articles 21 et 22 de la Convention […]». De même, la résolution «engage tous les États à veiller à ce qu'aucune réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but de la Convention et encourage les États parties à envisager de limiter la portée des réserves qu'ils émettraient au sujet de la Convention, à les formuler de façon aussi précise et circonscrite que possible et à reconsidérer régulièrement toute réserve qu'ils auraient formulée, en vue de la retirer». La résolution 2005/64 se fait encore plus pressante, en réitérant, un peu en vain, l'appel de la Conférence de Durban «afin de parvenir à une ratification universelle de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale d'ici à 2005 et pour que tous les États envisagent de faire la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention, et se déclare vivement préoccupée de constater que, avec 170 ratifications et seulement 45 déclarations, le délai fixé par la Conférence pour la ratification universelle n'a malheureusement pas été respecté». On retrouve le même objectif dans la résolution 2005/41, qui «réaffirme [l']engagement d'atteindre au plus vite l'objectif de la ratification universelle de la Convention [sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes] et engage instamment tous les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager, *à titre prioritaire*, de ratifier la Convention ou d'y adhérer».

27. La Commission des droits de l'homme sait également se faire pressante en visant un État particulier. C'est le cas de la résolution 2005/10 qui appelle le Myanmar «à envisager, *à titre hautement prioritaire*, d'adhérer à tous les instruments pertinents du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire». De même, s'agissant de la République populaire démocratique de Corée, un geste est attendu des autorités «en ratifiant les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels la République populaire démocratique de Corée n'est pas encore partie, en particulier la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale […]» et «en envisageant, *à titre prioritaire*, d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail et de devenir partie à la Convention de 1930 concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29) et à la Convention de 1999 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182)» (résolution 2005/11). S'agissant de la Somalie, il lui est spécifiquement

demandé de ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant (résolution 2005/83). Dans d'autres situations, la Commission préfère privilégier une approche positive, en prenant note des ratifications intervenues, comme dans le cas du Burundi (résolution 2005/75) ou encore insister sur l'application effective des engagements, pour la République démocratique du Congo (résolution 2005/85).

28. Il faudrait recenser les références directes de la Commission des droits de l'homme à des traités, que ce soit le cadre universel, ou plus rarement en visant également certains instruments régionaux, comme la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (résolution 2005/43)[13]. Ainsi, les résolutions adoptées à la soixante et unième session ont mentionné les instruments suivants dont la ratification est recommandée avec plus ou moins d'insistance:

- La Convention IV de La Haye, de 1907: résolution 2005/46;
- La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, de 1948: résolution 2005/62;
- La Convention relative au statut des réfugiés, de 1951, et le Protocole s'y rapportant, de 1967: résolutions 2005/38, 2005/44, 2005/46 et 2005/48;
- La Convention de Vienne sur les relations consulaires, de 1963: résolution 2005/47;
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale: résolution 2005/25;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques: résolution 2005/34;
- Le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques: résolution 2005/59;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes: résolutions 2005/25 et 2005/41;
- La Convention de 1973 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (n° 138) de l'OIT: résolution 2005/44;
- La Convention de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'OIT: résolution 2005/51;
- La Convention de 1999 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182) de l'OIT: résolutions 2005/22 et 2005/44;

[13] Même en laissant de côté les nombreuses mentions figurant dans le préambule d'une résolution, il est parfois difficile de distinguer ce qui concerne l'interprétation ou l'application d'une convention de ce qui vise la ratification universelle proprement dite.

- La Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux Protocoles facultatifs: résolutions 2005/22, 2005/43 et 2005/44;

- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille: résolutions 2005/47 et 2005/64;

- Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, de 1998: résolutions 2005/34, 2005/41 et 2005/81;

- La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée: résolutions 2005/47 et 2005/68;

- Les deux protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer: résolution 2005/47, et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants: résolutions 2005/44 et 2005/47;

- La Convention des Nations Unies contre la corruption: résolution 2005/68.

b) Les recommandations des organes subsidiaires

29. L'action de la Commission des droits de l'homme serait plus systématique si elle prenait pleinement en compte les recommandations des rapporteurs spéciaux en matière de ratification. Ainsi, de nombreux rapporteurs font des recommandations précises à certains pays en matière de ratification, notamment à la suite de visites sur le terrain. À cet égard, on peut regretter que le document de synthèse sur «les conclusions et recommandations établies dans le cadre des procédures spéciales» (E/CN.4/2005/108) présenté par le Secrétaire général sous le point 18 de l'ordre du jour consacré au «fonctionnement efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme», en vertu de la résolution 2004/76, ne soit pas mieux connu et plus utilisé. Mais, même avec un tel outil, les contraintes techniques ne facilitent pas une vision d'ensemble, puisque, «compte tenu des règles de l'Organisation des Nations Unies interdisant de publier une nouvelle fois des documents ayant déjà fait l'objet d'une distribution générale, il a été décidé de compiler dans l'annexe du présent rapport les références aux sections pertinentes où figurent les conclusions et recommandations des rapports annuels présentés à la Commission des droits de l'homme à sa soixante et unième session, par les détenteurs de mandats au titre des procédures spéciales» (par. 4). En outre, la trame d'analyse appliquée à tous les États entraîne des nombreuses répétitions, en contradiction avec le principe d'économie ainsi invoqué! Malgré ce manque de cohérence et de lisibilité, ce document de plus de 200 pages reste particulièrement utile.

30. Dans certains cas, les demandes sont nombreuses, s'agissant d'États encore peu engagés dans le réseau des traités relatifs aux droits de l'homme. Ainsi la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme recommande-t-elle à l'Angola de ratifier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention contre la torture, la Convention n° 182 de l'OIT et le Statut de Rome, mais aussi de présenter ses rapports en vertu

des deux Pactes[14]. La Représentante personnelle de la Haut-Commissaire concernant la situation des droits de l'homme à Cuba recommande que ce pays adhère «au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'aux Protocoles facultatifs s'y rapportant et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels»[15]. Pour le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, «il conviendrait de donner la priorité à la ratification des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les Protocoles facultatifs s'y rapportant, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi que les Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant»[16]. L'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Soudan présente, *mutatis mutandis*, la même liste, en y ajoutant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale[17].

31. Dans d'autres situations, les experts insistent sur la mise en œuvre des engagements déjà assumés. Le Représentant spécial du Secrétaire général sur la situation des droits de l'homme au Cambodge précise que «le Gouvernement devrait veiller à ce que le Cambodge respecte les obligations qui lui incombent en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels il est partie et appliquer les recommandations formulées par les organes conventionnels». Il ajoute que le Cambodge devrait ratifier le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qu'il a signé le 27 septembre 2004 et devenir partie à la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, ainsi qu'à la Convention des Nations Unies contre la corruption[18]. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en République démocratique populaire de Corée précise qu'elle devrait «se conformer aux normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris les quatre traités relatifs aux droits de l'homme auxquels elle est partie, donner suite aux recommandations des organes établis par ces traités pour en suivre l'application, et adhérer à d'autres traités dans ce domaine et les appliquer»[19].

32. Parfois, un seul instrument est visé. La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des migrants demande à la République islamique d'Iran comme à l'Italie, à la suite de sa visite, de ratifier cette même convention[20]. S'adressant à la Côte d'Ivoire, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression «fait sienne

---

[14] E/CN.4/2005/101/Add.2, par. 104.

[15] E/CN.4/2005/33, par. 36.

[16] E/CN.4/2005/36, par. 63.

[17] E/CN.4/2005/11, par. 72.

[18] E/CN.4/2005/116, par. 103 et suiv.

[19] E/CN.4/2005/34, par. 68.

[20] E/CN.4/2005/85/Add.2, par. 68, et Add.3, par. 95.

la recommandation formulée, notamment, dans le rapport du Haut-Commissaire au Conseil de sécurité (S/2003/90), tendant à ce que le Gouvernement envisage d'urgence de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille»[21]. De même, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée demande à la Côte d'Ivoire de donner une «grande priorité» à cette ratification[22]. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus recommande la ratification du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques[23].

33. Plus rarement, la recommandation se fait positive. Ainsi, le Groupe de travail sur la détention arbitraire, qui a fait une visite en Chine, «*expresses its deep satisfaction that China has signed the International Covenant on Civil and Political Rights and that preparations are being made for the ratification of the Covenant. The Working Group is confident that as a result, the requirements of international law pertaining to deprivation of liberty will be better reflected in the Chinese legal system*»[24]. Le Rapporteur spécial sur le droit à la santé note que le Mozambique, qui a déjà assumé de nombreux engagements internationaux en matière de santé, n'a pas ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le prie de le faire aussi vite que possible[25]. Après sa visite au Kazakhstan, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats «*welcomes steps taken by Kazakhstan since 1991 to accede to a number of international human rights instruments, especially the signature of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and urges the authorities to ensure their prompt ratification, without reservations, including accession to the Optional Protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights (...) He urges the authorities to consider similar steps with regard to the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty. He further urges them to consider similar steps with regard to the Optional Protocol to the Convention against Torture.*»[26].

B. Les bonnes pratiques en matière de participation universelle

34. On ne peut que déplorer de voir le mouvement lancé en 1993 se fragmenter et s'essouffler, sans volonté collective de la part des États concernés, malgré les nombreux efforts qui viennent d'être recensés pour faire revivre la dynamique du Programme d'action de Vienne. Au moment où l'on débat de la réforme des Nations Unies, notamment en matière de droits de l'homme, à travers la création d'un Conseil des droits de l'homme et le renforcement du rôle du

---

[21] E/CN.4/2005/64/Add.2, par. 72.

[22] E/CN.4/2005/18/Add.3, par. 66.

[23] E/CN.4/2005/35, par. 84.

[24] E/CN.4/2005/6/Add.4, par. 67.

[25] E/CN.4/2005/51/Add.2, par. 9.

[26] E/CN.4/2005/60/Add.2, par. 73.

Haut-Commissariat, il est bon de rappeler que «La Conférence mondiale sur les droits de l'homme 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 visé consistant à les faire reconnaître universellement. Le Secrétaire général, agissant en consultation avec les organes créés en vertu de 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.»[27]. La recherche de bonnes pratiques s'impose pour relancer la dynamique internationale.

1. Le modèle de l'Organisation internationale du Travail

35. L'exemple le plus probant est celui de l'OIT, qui publie les «listes des ratifications par convention et par pays», dans le rapport annuel préparé pour la Conférence internationale du Travail[28]. L'approche est systématique, avec 7 087 ratifications prises en compte, quelle que soit l'importance relative des 185 conventions visées, mais les données chiffrées sur les «profils par pays» ont le mérite de la simplicité et permettent de mesurer d'un coup d'œil l'engagement des États. La diversité des situations est particulièrement marquée, avec 97 conventions en vigueur pour la France, 92 pour l'Italie, 68 pour l'Allemagne, 66 pour le Royaume-Uni, 51 pour la Russie, 39 pour le Japon, 28 pour le Canada, 20 pour la Chine, et 12 pour les États-Unis.

36. Le tableau national recense également trois séries d'informations utiles: les rapports demandés sur l'application des conventions, les commentaires présentés par la commission d'experts en 2003 et la mise en œuvre de l'obligation de «soumission des instruments adoptés par la Conférence aux autorités nationales compétentes». On notera à cet égard que la France n'a pas respecté cette obligation procédurale prévue par l'article 19 de la Constitution de l'OIT de transmettre au Parlement les nouvelles conventions internationales depuis six ans, sauf en 1999 − date de l'adoption de la Convention n° 182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants −, alors que l'Italie, les États-Unis ou le Royaume-Uni s'acquittent scrupuleusement de cette obligation.

37. Le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations souligne tout l'intérêt de cette procédure: «Les discussions de la Commission de la Conférence permettent de relever que l'obligation de soumission renforce le lien entre l'Organisation et les autorités nationales, stimule la ratification des conventions et le dialogue tripartite au niveau national. Les membres travailleurs et les membres employeurs de la Commission de la Conférence ont relevé avec force que la soumission aux parlements nationaux requise par l'article 19 de la Constitution de l'Organisation doit aller de soi dans un État démocratique.». Il est précisé que «l'information ainsi donnée assure à ces instruments une large

[27] Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, chap. II, par. 4.

[28] *Application des normes internationales du travail, 2004 (II), Document d'information sur les ratifications et les activités normatives, au 31 décembre 2003,* 92e Conférence internationale du Travail, 2004.

diffusion auprès du public, ce qui est la finalité de l'obligation de soumission»[29]. En outre, en vertu du même article 19, les États membres doivent «faire rapport périodiquement sur les mesures prises pour donner effet aux dispositions des conventions non ratifiées et des recommandations». Ces réponses, sur un instrument déterminé par le Conseil d'administration, servent de base à une «étude d'ensemble dans laquelle la commission d'experts examine l'application de normes de l'OIT, ratifiées ou non, touchant un domaine spécifique».

38. S'agissant plus particulièrement des «questions relatives aux droits de l'homme», le rapport de 2004 rappelle «que le Conseil d'administration a décidé, à sa session de mars-avril 1995, de réunir des informations sur le degré de ratification des conventions de l'OIT ayant trait aux droits fondamentaux (Conventions n^{os} 29 et 105, 87 et 98, 100 et 111, 138 et 182, cette dernière convention ayant été ajoutée après son adoption en 1999). Lors de ses sessions suivantes, le Conseil d'administration a examiné les rapports qui rassemblaient les réponses que les États membres avaient adressées au Directeur général, après l'appel de ce dernier en faveur de la ratification universelle de ces conventions. Le Conseil a également examiné les rapports sur l'assistance que le Bureau fournit aux États membres en vue de la ratification et de l'application de ces instruments»[30]. Les résultats chiffrés attestent du succès de cette initiative en faveur de ces huit «conventions fondamentales».

39. On pourrait multiplier les exemples, dans les différentes organisations internationales et régionales, mais également en prenant en compte l'action des organisations non gouvernementales (ONG) et même plus largement de l'opinion publique internationale. Ainsi, on pourrait mentionner ce que fait l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en publiant un inventaire annuel en matière de peine de mort, en focalisant l'attention sur les États qui n'ont pas ratifié les traités abolissant la peine capitale ou, plus récemment, avec l'établissement d'un tableau systématique des États parties ou non aux conventions contre le terrorisme. Le Conseil de l'Europe dresse de telles listes, faisant figurer de manière très parlante les dispositions facultatives acceptées ou non, comme avec la Charte sociale européenne. Il pratique des tours de table où les experts précisent les intentions des États en matière de signature et de ratification dans un calendrier prédéterminé, et la direction générale des affaires juridiques organise régulièrement des séminaires, dans les capitales, pour sensibiliser les différents ministères concernés aux principaux instruments européens. L'Organisation internationale de la francophonie a mis en place un «observatoire des droits de l'homme et de la démocratie» dont le site informatique évalue les engagements des pays francophones au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, recensant rapports, communications et observations finales.

2. La nécessité d'un nouveau volontarisme

40. À défaut d'un véritable bilan à l'occasion d'un sommet «Vienne + 10» escamoté, un nouveau volontarisme reste nécessaire. Il implique que l'effort de transparence se transforme en volonté de cohérence. Cela nécessite une convergence des efforts et des initiatives jusqu'ici

---

[29] *Application des normes internationales du travail, 2004 (I), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations,* 92^{e} Conférence internationale du Travail, 2004, p. 23.

[30] Ibid., p. 27.

dispersées, dans un esprit de coopération entre toutes les parties concertées, mais aussi un effort permanent de suivi et d'évaluation. Trop souvent, le manque de visibilité des situations, en raison du cloisonnement des informations mais aussi d'une spécialisation des instances, favorise les faux-semblants. Une vue d'ensemble est un préalable indispensable à une véritable «*accountability*» des États au regard des engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

41. Même en l'absence d'un cadre statutaire comme celui de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a vocation pour jouer pleinement son rôle en la matière. Dès maintenant, selon la formule répétée dans la résolution 2004/69, la Commission des droits de l'homme «invite la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à déployer des efforts plus intenses et plus systématiques pour encourager de manière systématique les États à devenir parties aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et à 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».

42. Dans le même esprit, Philip Alston préconisait déjà quatre mesures pour aller «vers une ratification des instruments internationaux par tous les États»: «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»[31].

43. Mais les débats sur la réforme des Nations Unies obligent aujourd'hui à aller plus loin dans la réflexion sur la reconnaissance universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. D'abord, parce que la question de la rationalisation du système des rapports a mis l'accent sur la charge excessive pesant sur les États parties, au risque de dissuader des États aux moyens limités de s'engager à ratifier de nouveaux instruments. Or, sont en cause non seulement les traités dotés d'un organe conventionnel, mais l'ensemble des instruments de protection des droits de l'homme. C'est cet ensemble d'engagements qui doit être pris en compte lorsqu'on évoque un nouveau système de «revue par les pairs». À cet égard, fixer des critères quantitatifs en matière de ratification pour participer à des organes restreints peut sembler une tâche arbitraire, il n'en reste pas moins qu'un État doit marquer son adhésion sans ambiguïté aux principes et aux normes des droits de l'homme lorsqu'il aspire à faire partie d'un organe chargé de les faire respecter. C'est dire si renforcer le «socle» des engagements internationaux devrait être une priorité dans la phase d'incertitude qui s'ouvre. Celui-ci devrait servir de référence de base au «rapport annuel» dont le Haut-Commissaire serait chargé.

44. À défaut de réformes radicales, conditionnées par une révision de la Charte des Nations Unies, des mesures concrètes peuvent dès maintenant être mises en œuvre. Les comités conventionnels ont, par définition, peu de moyens pour entrer directement en contact avec

---

[31] E/CN.4/1997/74, par. 111.

les États tiers, mais leur rôle d'information et de sensibilisation des États parties peut être important, notamment pour accepter les procédures facultatives, revoir les réserves formulées et ratifier de nouveaux protocoles. La manière dont ce dialogue, qui va au-delà du champ «contractuel» assumé par un État partie, s'est peu à peu développé offrirait également des pistes utiles de bonnes pratiques. Reste que les comités conventionnels, quand ils existent, ont une vision doublement limitée. D'abord, parce qu'ils ont un fonctionnement cloisonné, malgré les efforts récents de coordination et les possibilités techniques de recoupement des informations. Ainsi, un État qui a ratifié tous les instruments peut être systématiquement défaillant dans la présentation de l'ensemble des rapports, sans que ce défaut cumulatif soit pris en compte pour donner l'alerte. D'autre part, parce que la documentation des comités comme celle précitée du Secrétariat ne donne qu'une image «positive» de l'état des ratifications, ce qui rend le tableau d'ensemble difficilement lisible, alors qu'une image «négative» − l'envers de la tapisserie − serait beaucoup plus parlante en mettant l'accent sur les priorités politiques qui s'imposent.

45. Si les comités conventionnels paraissent mal placés pour coopérer avec les États tiers, la Sous-Commission pourrait jouer un rôle utile, en tant qu'organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme, pour sensibiliser les États tiers, en recherchant les obstacles juridiques, politiques, économiques ou culturels qui freinent une ratification universelle. À court terme, cette action répondrait à la nécessité d'un suivi systématique, en rétablissant le groupe de travail de la Sous-Commission qui avait fonctionné de 1979 à 1994, pour le situer à la charnière entre les organes conventionnels et les États tiers, mais aussi en lui donnant une mission plus systématique à l'égard des «conventions orphelines» tombées en déshérence malgré leur importance. À moyen terme, il faudrait aussi se pencher sur les conséquences de l'universalisation, sur le plan théorique en élucidant la hiérarchie des sources à l'instar de la double nature du droit humanitaire, mais surtout sur le plan pratique, en visant la rationalisation du système conventionnel dans son ensemble.

46. Dans un premier temps, cette relance passe par une politique de transparence pour les États Membres. Cet inventaire objectif pourrait aller de pair avec une information publique dans les pays concernés et des échanges avec les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme, mais aussi les ONG. Parallèlement, il faudrait encourager la ratification des instruments visés, en organisant des tables rondes régionales ou thématiques, avec le concours des experts indépendants des différents comités conventionnels. Il serait également nécessaire d'identifier les possibilités d'assistance technique pour faciliter la mise en œuvre des engagements souscrits. Mais cette démarche proactive devrait être complétée par un effort de vigilance. Ainsi, une approche systématique pourrait être mise en pratique par les rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme, dans le cadre de leur mandat propre, voire de manière transversale par un groupe de travail de la Sous-Commission, quel que soit le statut des États au regard des instruments de référence, dans l'esprit d'identifier les difficultés pratiques et les blocages techniques.

III. LA PROBLÉMATIQUE DE L'APPLICATION UNIVERSELLE

47. Reste l'essentiel: les démarches volontaristes en faveur de la ratification universelle et intégrale n'ont de sens que si elles débouchent sur l'application effective des engagements assumés par les États. À ce stade de l'étude, on se bornera à évoquer quelques hypothèses de travail. Sur le plan interne, il faudra se pencher sur les conditions de la mise en œuvre à travers l'incorporation des instruments, leur opposabilité et leur justiciabilité. À côté de la mise en

œuvre effective des obligations internationales par les juridictions internes, il faudra aussi envisager le rôle des mécanismes non contentieux, et notamment l'influence des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme, qui peuvent également jouer un rôle de relais pour faciliter la mise en œuvre sur le plan international, à travers le respect des engagements, la préparation et le suivi des rapports, mais aussi la coopération internationale. De leur côté, les ONG ont un rôle irremplaçable de vigilance et d'incitation en la matière.

48. La transposition juridique des instruments étant acquise, leur application effective implique un travail important d'information et de formation. La publication des traités universels − et leur traduction dans les langues nationales − doit aller de pair avec des campagnes de publicité, pour sensibiliser l'opinion publique. Sans ces relais dans toutes les couches de la société, les instruments risquent de rester théoriques et lointains, sans prise avec la vie quotidienne des citoyens. L'application universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne se joue pas seulement sur le terrain juridique. Chercher les obstacles historiques, culturels, sociologiques, économiques ou autres à une pleine mise en œuvre des traités universels dépasserait les limites de cette étude, mais cette dimension extrajuridique ne saurait pour autant être négligée.

49. Le Rapporteur spécial a pris note avec satisfaction de la décision 2004/123 de la Commission qui a «fait sienne la demande adressée par la Sous-Commission au Secrétaire général pour qu'il fournisse au Rapporteur spécial toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement de son mandat, notamment dans ses contacts avec les États». Il n'a pas utilisé la technique du questionnaire pour ses deux premiers rapports, estimant nécessaire de mieux cerner les enjeux et les perspectives de l'étude, mais il serait désormais très utile de favoriser ces contacts avec les États, en tant que tels, soit directement, de manière officielle, soit indirectement en utilisant le réseau des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme. Compte tenu des délais qu'implique une telle procédure, le Rapporteur spécial souhaite entamer cette nouvelle étape, avec le concours actif du Secrétariat, dès la fin de l'année, pour être à même de bénéficier des informations ainsi obtenues en temps utile pour la rédaction de son rapport final.

50. Enfin, cette étude devra tenir compte des travaux parallèles visant à améliorer le système conventionnel en matière de droits de l'homme, y compris au sein de la Commission du droit international, et plus largement des débats sur la réforme du système des Nations Unies. Elle devra également 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 ONG, ainsi que des institutions nationales qui sont concernées au premier chef, permettant d'établir une «grille de lecture» pour structurer le dialogue avec les États au sujet de la ratification des traités universels. Un autre aspect utile serait de prendre en compte la contribution spécifique des organisations régionales à la ratification et à la mise en œuvre effective des traités universels, à travers la concertation et la coopération entre les États Membres, en recensant de manière plus systématique les bonnes pratiques.