

Proposition de la création d'une Cour mondiale des Droits de l'Homme,

formulée par Monique CHEMILLIER-GENDREAU¹, Professeur de droit international, Université de Jussieu (Paris) et appuyée par les experts ayant collaboré à la recherche interdisciplinaire « Mondialisation, Migrations, Droits de l'Homme ».

Cadre de la proposition générale

Lors de la recherche et du colloque international de recherche « Mondialisation, Migrations, Droits de l'Homme » en janvier 2006² il a été demandé aux experts de formuler des propositions de recherche et d'action en lien avec les objectifs de la recherche en question.

Au moment de la tenue du colloque international, en tant que professeur et chercheur en droit international, j'ai formulé publiquement la proposition de la création d'une Cour mondiale des Droits de l'Homme. La proposition a ensuite été présentée au Maire de Genève lors de la soirée publique du mardi 17 janvier 2006 organisée à la fin du colloque international à Uni-Mail.

La ville et le canton de Genève, siège de nombreuses activités de l'ONU, de la création de la Convention de 1951 sur les Réfugiés, du BIT, dans le cadre du développement de la Genève internationale à l'étape de la mondialisation actuelle de la vie internationale, pourraient être le lieu symbolique opportun pour le développement d'une initiative situant les compétences d'action d'une Cour de justice dans un cadre mondial.

Les domaines de compétence, de mise en oeuvre d'une Cour mondiale de justice sont bien plus vastes que les questions abordées dans le cadre de la recherche « Mondialisation, Migrations, Droits de l'Homme ». On peut cependant penser que les questions de justice aux frontières de la démocratie concernant les migrations sont un point d'ancrage symbolique et matériel de poids des relations internationales, des rapports « nord-sud » et un levier important pour poser un premier jalon au projet appelé à élargir son champ d'action dans sa définition dans le processus de sa mise en place.

Prologue

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». (Article 1^{er} de la Déclaration universelle des Droits de l'homme et du citoyen).

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit

¹ Lors du colloque international « Mondialisation, Migrations et Droits de l'Homme/Globalization, Migrations, and Human Rights », les 16 et 17 janvier 2006 au Centre International de Conférence et à l'Université de Genève.

² sous les auspices de la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE) de l'Université de Genève et de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (IUHEI) et en collaboration avec le Réseau Universitaire international de Genève (RUIG), l'Institut d'Etudes Politiques Internationales de l'Université de Lausanne, le Centre Universitaire de Droit International Humanitaire (CUDIH), l'Ecole de Traduction et d'interprétation de l'Université de Genève, Le UNHCR, le BIT/ILO, L'Institut International d'Etudes Sociales, la Ville de Genève,

de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». (Article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

En dépit de ces affirmations prometteuses, à l'échelle du monde et à titre d'exemple dans le champ des migrations, les droits de l'homme sont appliqués de manière très hétérogène. Les textes allant dans le sens de leur affirmation par engagement des États se sont multipliés, alors que les mécanismes d'application restaient faibles et surtout de portée très inégale selon les régions. Ces disparités aboutissent à des injustices criantes. L'Europe (à travers le Conseil de l'Europe et la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés) et dans une moindre mesure, l'Amérique (par le jeu de la Convention interaméricaine des Droits de l'homme) offrent à ceux qui y résident de bien meilleures garanties. Les habitants des autres continents sont dans une situation criante d'insuffisance de droits. Et craignant une sorte de contagion de l'exercice des droits, voilà que l'Europe invente toutes sortes de stratagèmes pour empêcher les étrangers et notamment les demandeurs d'asile, ceux qui sont menacés justement dans leurs droits vitaux dans leur pays d'origine, d'accéder au territoire de l'Europe, ce qui les mettrait de ce fait en condition de se prévaloir des mêmes droits avec les mêmes possibilités de recours que tous les Européens. À l'échelle universelle, les réformes proposées, notamment au niveau de l'ONU, ne sont pas à la mesure des problèmes.

Un rapide état des lieux conduit à souligner la nécessité de mesures d'une toute autre ampleur que celles envisagées jusqu'ici si l'on veut porter haut l'utopie féconde des droits humains comme l'expression d'une solidarité universelle entre tous les hommes et le fondement d'une communauté politique mondiale à venir, réponse exigeante, mais indispensable aux défis et menaces de notre temps.

État des lieux

Les différentes régions du monde n'ont pas progressé au même rythme en matière de protection des droits de l'homme. Ceux-ci ont d'abord été affirmés aux États-Unis et en France par des déclarations qui, même si elles se donnaient une vocation « universelle », s'inscrivaient essentiellement dans l'histoire nationale de ces pays. Cette position de pionniers n'a pas empêché ces pays, notamment la France à travers son système colonial et les États-Unis avec le maintien de l'esclavage, mais aussi des discriminations raciales, d'ignorer à l'égard de certaines populations, ce qui avait été pourtant proclamé comme universel.

Il a fallu attendre le XX^e siècle et même son milieu pour que des textes soient pris sur le plan international, avec vocation à s'appliquer à toutes les sociétés. Encore doit-on constater que les mécanismes du droit international, droit essentiellement contractuel, ont contribué à freiner la portée universelle de ces instruments. En effet, le droit international étant construit sur la souveraineté de chaque État, il se développe essentiellement par accords entre eux (les traités) et personne ne peut obliger un État à s'engager sur un traité s'il ne le veut pas et la même souveraineté conduit à la possibilité pour les États d'émettre des réserves pouvant amoindrir considérablement la portée des droits. Le rôle de la coutume vient consolider un peu le système, puisqu'une règle s'appliquera à tous si l'on peut démontrer que d'une manière ou d'une autre un consentement unanime a été donnée à son contenu. Mais la force coutumière d'une règle ne s'applique que si un juge est saisi pour en affirmer l'existence.

Ainsi, le corpus du droit international des droits de l'homme (Déclaration Universelle de 1948, Pactes sur les droits civils et politiques et sur les droits culturels, économiques et

sociaux de 1966 et tous les autres textes plus particuliers portant sur l'interdiction du génocide, de la torture, sur le droit humanitaire en cas de conflits armés, sur les discriminations, sur les droits des femmes, des enfants, etc.) forme-t-il un ensemble remarquable, mais dont la portée est à géométrie variable car, pour chaque texte, il faut s'assurer de la liste de ses signataires.

Les textes à portée universelle ont été accompagnés de mécanismes de garantie assez faibles. Au niveau des Nations Unies, c'est le Conseil Économique et Social qui était chargé par la Charte (articles 62-2 et 68) d'assurer le respect des droits de l'homme. Il a dès 1946, créé dans ce but la Commission des Droits de l'Homme qui peut recevoir des pétitions sur des situations de violations flagrantes et systématiques des droits et libertés. Elle a des pouvoirs d'enquête et de recommandations qui ne sont que des pouvoirs politiques et non judiciaires et qui ne peuvent concerner qu'une situation générale. Soumise au poids des rapports de force politiques, la Commission a été peu à peu décrédibilisée, chacun considérant qu'elle était partisane dans les choix des pays auxquels étaient adressés des rapports critiques.

Dans son rapport de mars 2005 relatif à la réforme des Nations Unies, le Secrétaire général a proposé la transformation de cette Commission en un Conseil des Droits de l'Homme où la Suisse a joué un rôle moteur. Le Conseil sera élu par l'Assemblée générale de l'ONU. Les membres seront choisis parmi les États qui respectent « *les normes les plus élevées en matière de droits de l'homme* ». Cette réforme a été décidée et gagnée. C'est un acquis diplomatique important où la Suisse a joué un rôle très actif, assurant un nouveau cadre politique à la défense des droits de l'homme.

Trois questions ouvertes soumises à la réflexion

Trois questions au moins restent ouvertes.

1. Comment, dans le cadre du Conseil, définira-t-on un État qui respecte les normes les plus élevées en matière de droits de l'homme ? Le réalisme politique autorise à craindre la production de certificats de bonne conduite autoattribués par certaines grandes puissances masquant de moins en moins des violations massives, souvent dirigées vers des populations étrangères ou d'origine étrangère, auxquelles se livrent ces pays (c'est le cas pour les États-Unis, la Russie, Israël, la France ou le Royaume Uni par exemple).

2. Comment les condamnations de violations des droits de l'homme devriendront-elles plus effectives si aucune sanction juridique d'une Cour en matière de violation des droits de l'homme n'est possible ? L'acquis de la réforme du Conseil encore fragile gagne à être renforcé par une Cour mondiale des droits de l'homme avec de véritables pouvoirs judiciaires qui lui permettrait de sanctionner les auteurs de violations. Le réforme et la création d'une Cour mondiale des droits de l'homme seraient les garants de la constitution de bases véritablement démocratiques pour la paix, le développement durable et une application effective des droits de l'homme (les 3 piliers de l'ONU).

3. Quelle est la nature de l'organe de contrôle à prévoir ? Les traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme, prévoient généralement deux types de contrôle : un système de rapports et un mécanisme de pétitions/communications. Mais dans bien des cas, l'un et l'autre sont faibles. Les systèmes de pétitions sont facultatifs pour les États parties et les demandeurs doivent avoir épuisé les recours internes. C'est le système de suivi du Pacte International pour les Droits Civils et Politiques qui est, relativement, le plus élaboré. Ce Pacte est assorti d'un Comité des Droits de l'Homme qui, d'une part, examine les rapports établis par les États, d'autre part, permet qu'un État soit mis en cause dans son respect des droits de l'homme, soit par un autre État, soit à la suite d'une communication individuelle.

Toutefois, pour que ce mécanisme fonctionne, il est nécessaire que les États concernés aient accepté la compétence du Comité et qu'ils n'aient pas fait de réserve ou de déclaration qui entraverait la compétence de celui-ci. Or, seulement un peu plus de la moitié des États membres des Nations Unies ont adhéré au Protocole facultatif concernant les communications individuelles et près des trois quarts ont refusé de faire la déclaration de l'article 41 du Pacte relatif aux plaintes étatiques. Et, même lorsqu'il est saisi, le Comité fait des observations auxquelles les États doivent répondre, mais il ne s'agit pas là de décisions ayant valeur exécutoire et assorties de l'autorité de la chose jugée. Aussi, en dépit du travail accompli par la Comité depuis sa création, les conditions restrictives dans lesquelles il est saisi et la limite de ses pouvoirs ne permettent pas d'y voir le mécanisme de garantie qui permettrait une universalisation et un approfondissement des droits pourtant proclamés.

À l'échelle régionale, et notamment en Europe, des progrès beaucoup plus notoires ont été accomplis par étapes. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a été créée en 1953 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle est l'organe judiciaire de garantie d'application de la Convention Européenne. Depuis l'adoption, le 11 mars 1994 du Protocole n° 11, le mécanisme de contrôle a été profondément modifié. Les habitants du continent européen ont maintenant à leur disposition un droit de recours direct (sous réserve de l'épuisement des voies de recours internes). Peu à peu, cette possibilité a fait son chemin dans les mentalités comme dans les pratiques des professionnels du droit et même si le système européen est loin de réaliser la garantie des droits humains de manière satisfaisante, il est très supérieur en efficacité à ce qui a lieu ailleurs.

En Amérique, la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme établie par la Convention du même nom en 1969, mais mise en place en Août 1979, instaure un système appréciable quoique plus limité puisque les particuliers ne bénéficient pas d'un accès direct à la juridiction. Les tentatives faites sur les autres continents, notamment en Afrique, n'ont mené jusqu'ici à aucun système efficace et de nature à améliorer concrètement la situation des humains victimes de violations souvent massives de leurs droits.

Bilan et perspectives

Les éléments que l'on vient de rappeler sur le système actuel de défense des droits de l'homme, montrent à l'évidence que la construction même de ce système (droits nationaux très divers, constructions continentales, elles-mêmes variées) aboutit à un résultat contraire aux deux articles de la Déclaration universelle cités plus haut. Tous les humains ne sont pas « *égaux en droits* » et cela en grande partie parce que toutes les personnes n'ont pas droit « *en pleine égalité* » à ce que leur cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal impartial et indépendant.

Comme les experts interdisciplinaires de la recherche l'ont montré, les politiques d'immigration et de droit d'asile fournissent de nombreux exemples. En matière de politiques étatiques et inter-étatiques d'immigration... **exemple de droit des migrations à compléter**
En matière de politiques étatiques, inter-étatiques et intergouvernementales de droit d'asile, le réfugié refoulé aux portes de l'Europe, retenu dans un camp par un accord entre les pays européens et des pays de transit, l'opposant politique de nombreux pays du monde arabe, d'Afrique subsaharienne ou d'Asie, les femmes des pays musulmans désireuses de voir reconnue l'égalité homme/femme, ne disposent d'aucun recours comparable à celui dont bénéficient les Européens (même si l'on conviendra facilement que les mécanismes européens doivent encore être considérablement améliorés).

Il apparaît clairement que les réformes envisagées actuellement au niveau de l'ONU sont un pas important mais méritent la création d'une Cour mondiale des droits de l'homme pour apporter une amélioration notable à cette situation. La violence dans le monde actuel se développe partout, mais à des degrés divers et avec des réponses et des protections immensément inégales. L'ouverture économique, commerciale et informationnelle, aurait dû s'accompagner de la construction d'une communauté politique mondiale, non pas se substituant aux communautés nationales, mais se combinant à celles-ci dans la recherche d'un bien commun géré à différents niveaux. Or, il n'y a pas de communauté politique sans un minimum de valeurs communes garanties par un droit commun ayant force de loi. L'universalité plus effective des droits de l'homme est bien la réponse à ce problème. Pour progresser dans le moment présent, il n'est d'autre saut qualitatif que celui d'une juridiction commune, dont l'accès serait le même pour tous les humains. C'est donc une Cour Mondiale des Droits de l'Homme qu'il faut s'employer à promouvoir en accord avec les réformes en cours. L'expérience de la Cour Européenne peut servir de modèle, ainsi que celle du Comité des Droits de l'Homme créé par la Protocole facultatif du Pacte sur les droits civils et politiques.

On peut souhaiter un moteur à un projet d'une telle envergure. Une ville emblématique pourrait en tenir lieu. Si le projet était porté par une ville internationale comme Genève, son audience gagnerait rapidement et lui donnerait l'écho nécessaire pour vaincre les résistances qui ne manqueront pas de se faire jour.

Une commission internationale comprenant des juristes et d'autres experts du « nord » et du « sud » de renom international, devrait être constitué dans la foulée des réformes engagées et son siège de travail devrait être celui de la ville internationale portant le projet.

Genève, janvier-juillet 2006.