

## LES PACTES INTERNATIONAUX DES DROITS DE L'HOMME

John HUMPHREY\*

Vous m'avez demandé de parler des deux Pactes des Nations Unies sur les Droits de l'Homme. Je vais le faire, mais, avec votre permission M. le Président, je voudrais auparavant dire quelques mots concernant cette autre partie de la *Charte internationale des Droits de l'Homme*, la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*<sup>1</sup>, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la nuit du 10 décembre 1948, quelques 28 années avant que les *Pactes* entrent en vigueur en 1976. À cette dernière date, la *Déclaration*, quoiqu'adoptée seulement sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale — et l'Assemblée n'est pas un parlement mondial — avait été invoquée tant de fois comme si c'était du droit qu'elle était devenue partie du droit coutumier des nations. Je parle évidemment des normes énoncées dans la *Déclaration* qui sont justiciables.

Notez bien l'importance de ce que je viens de dire. Déjà à cette date, la *Déclaration* liait en droit tous les États. Ceci étant le cas, cette *Déclaration* avait déjà joué un rôle — peut-être le rôle le plus important — dans ce changement révolutionnaire de la nature et la structure même du droit international traditionnel, un droit qui visait seulement les relations entre États et, pourrait-on dire, était donc purement horizontal, mais qui devient vertical parce qu'il s'étend maintenant jusqu'aux particuliers, hommes et femmes, auxquels il confère des droits et impose des devoirs. Ce développement fait-il partie d'un nouvel ordre international qui donnerait la paix sur cette planète troublée ?

Ce droit coutumier est au niveau mondial un droit plus fort que le droit conventionnel. C'est un droit qui lie tous les États, un droit auquel un gouvernement ne peut pas renoncer ou même attacher des réserves. C'est pourquoi on peut dire que le droit coutumier des Droits de l'Homme est du droit plus fort que celui des Pactes. Je vous donnerai seulement une preuve. Nos voisins du Sud, les États-Unis, n'ont pas ratifié les Pactes, mais ils sont liés par la *Déclaration*.

Les *Pactes*, auxquels je viens maintenant, sont évidemment une autre espèce de droit — comme des contrats en droit national. Ce sont des conventions, des traités.

Les Nations Unies ont consacré moins de deux années à la rédaction de la *Déclaration*. Mais, en dépit du fait que le travail de rédaction des *Pactes* a commencé en même temps, ce n'est qu'une vingtaine d'années plus tard, en 1967, qu'ils furent ouverts par l'Assemblée Générale pour signature et ratification. Quelle est la raison de ce grand délai? Ce n'était pas seulement les difficultés inhérentes au processus de rédaction, étant donné que les gouvernements savaient que s'ils ratifiaient, les documents ils seraient liés en droit par les normes qu'ils énonçaient. Certains articles étaient aussi complexes que la totalité des articles des autres conventions adoptées sous les auspices des Nations Unies. En 1948,

les gouvernements n'avaient, par contre, aucune intention que la *Déclaration universelle* soit obligatoire.

Selon moi — et j'étais présent à la création — la vraie raison de ce long délai était la controverse politique. Les *Pactes* sont vite devenus un véhicule de controverse concernant en particulier le colonialisme et le principe de l'autodétermination des peuples. Ces controverses étaient si conflictuelles que ni la Commission des Droits de l'Homme ni le Conseil Économique et Social ne pouvaient les résoudre. En 1950, il fallut consulter l'Assemblée générale.

Un des sujets de controverse référé par le Conseil à l'Assemblée était d'un intérêt spécial pour le Canada. C'était de savoir si les *Pactes* devraient inclure la clause presque traditionnelle qui limitait la responsabilité d'un État fédéral aux matières qui tombaient sous la juridiction du gouvernement central. La presque totalité des gouvernements pensaient que non. D'après eux, ce ne serait pas raisonnable que les *Pactes* imposent plus d'obligations sur les États unitaires que sur les Fédérations. Le texte de l'article 50 du *Pacte international relatifs aux droits civils et politiques*<sup>2</sup> finalement adopté se lit comme suit:

Les dispositions du présent *Pacte* s'appliquent, sans limitation aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs.

Encore une autre question. Est-ce que le *Pacte* devrait, comme la *Déclaration universelle*, articuler les droits économiques et sociaux? Cette controverse a divisé les Nations Unies en deux camps. Dans les années quarante et cinquante, les droits économiques et sociaux étaient considérés dans beaucoup de pays, y compris le Canada, comme du pur socialisme. L'Assemblée générale a néanmoins décidé que l'instrument devrait inclure les deux catégories, mais cette décision allait être renversée lors de sa prochaine session. Il y aurait deux *Pactes*, un *Pacte sur les droits civils et politiques* et un *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*.

Encore une autre question. Encore une autre controverse. Il s'agissait de la mise en œuvre. Est-ce que le *Pacte* devrait reconnaître un droit de pétition individuelle? La décision finale fut que ce ne serait pas le cas. Certains gouvernements ont même prétendu qu'incorporer un tel mécanisme de mise en œuvre serait incompatible avec leur souveraineté. Mais, comme une espèce de compromis, l'Assemblée a adopté un Protocole facultatif par lequel les gouvernements pourraient donner au Comité des droits de l'Homme — l'organe de mise en œuvre créé par le *Pacte sur les droits civils et politiques* — compétence de recevoir des plaintes émanant de particuliers sujets à leur juridiction. Un bon nombre de ces plaintes sont venues de Canadiens. Et je suis fier de vivre dans un pays où ceci est possible; dans beaucoup de pays on n'oserait pas porter une plainte devant un tribunal international. Il y a eu, par exemple, le cas fameux de Sandra Lovelace, cette Amérindienne qui a épousé un blanc et qui, pour cette raison, a perdu tous ses droits dans sa tribu. Le Comité des droits de

\*Professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université McGill. Cet exposé a fait l'objet d'une communication dans le cadre de la conférence commémorative Maximilien Bibeau, le 27 novembre 1991.

1. Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948) [ci-après la *Déclaration*].

*Revue québécoise de droit international*, vol. 8 n° 2, pp. 337-339 (1993-1994) 8 *R.Q.D.I.* 337-339.

2. [1976] R.T. Can n° 47.

l'Homme a trouvé que le Canada était en défaut. Peut-être ne le savez-vous pas — les journaux n'en parlent pas — mais il y a actuellement devant le Comité une cause qui conteste la légalité de la clause « nonobstant » dans notre *Charte des Droits et Libertés*<sup>3</sup> et aussi celle de la *Loi québécoise sur les enseignes commerciales*.

J'ai parlé du *Protocole facultatif*. Les *Pactes* eux-mêmes énoncent d'autres mécanismes de mise en œuvre. Tous les deux ont créé un système de rapports périodiques. Comme je l'ai déjà mentionné, le *Pacte sur les droits civils et politiques* a créé un Comité qui étudie ces rapports; et, sous une clause facultative, ce Comité peut aussi recevoir des plaintes émises par les États qui ont accepté d'être liés par la disposition contre d'autres États qui ont accepté la même obligation. Toutefois la procédure établie pour gérer les plaintes est tellement compliquée que jusqu'à maintenant elle n'a jamais été employée. Le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>4</sup> n'a créé aucun comité, mais cette lacune a été remplie tout dernièrement par le Conseil économique et social.

Je reviendrai sur la question de la mise en œuvre. Il s'agit maintenant du droit d'autodétermination. L'Assemblée générale a décidé lors de sa sixième session que chacun des deux *Pactes* contiendrait un article énonçant le droit de tous les peuples à la libre détermination. Nonobstant la clarté du langage employé et les intentions exprimées par les délégations — j'étais, comme je viens de le dire, présent à la création — il y a controverse sur la question de savoir si ce droit comprend le droit de sécession. Les articles se lisent comme suit :

Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Il me semble qu'il n'y a pas de doute que ce langage comprend le droit de sécession.

C'est bien probable que, si les *Pactes* avaient été adoptés plus tard, après l'émancipation de presque toutes les colonies, cet article premier des deux *Pactes* n'aurait jamais été adopté. Car c'était comme une arme contre le colonialisme. Même les pays du Tiers-Monde ne soutiennent plus le principe. Pour eux, c'est le « nation building » qui est le plus important. Ils veulent assimiler leurs minorités.

*Tempus fugit*. Il faut cependant que je dise quelques mots concernant le catalogue des droits énoncés par les *Pactes* et les mécanismes établis pour leur mise en œuvre. Ce catalogue ressemble à celui de la *Déclaration universelle*, mais il y a quelques différences. Par exemple, le *Pacte sur les droits économiques et sociaux* ne reconnaît pas le droit à la propriété. La raison en était purement idéologique et les responsables, les syndicats de travail. John Locke doit se retourner dans sa tombe.

La pire des gaffes commises par l'Assemblée est cependant son traitement du concept d'ordre public. Il n'y a presque pas de droits absolus; et chaque article des *Pactes* contient une liste de raisons pour lesquelles on peut légitimement limiter la jouissance du droit énoncé. Prenez par exemple l'article 19 qui se lit comme suit :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires.
  - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
  - b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique.

Vous remarquerez, dans la version anglaise de ce texte que l'expression « public order » est suivie, entre parenthèses, de l'expression française « ordre public ». En anglais, l'expression « public order » veut simplement dire l'absence de désordre. Pourquoi a-t-on ajouté entre parenthèses les mots, en français « ordre public »? Parce que le concept d'ordre public en droit civil a un sens tout à fait différent du concept de « public order » dans la *common law*. Il y a peut-être quelques juristes dans cette salle qui peuvent me donner une définition du concept d'ordre public en droit civil. Je ne peux le faire moi-même, quoique je sois civiliste. Je me rappelle cependant d'avoir entendu un délégué de l'Espagne à l'Assemblée générale dire qu'il n'y avait pas de différence entre « orden publico » et « raison d'état ».

Le temps me chasse. Je devrais m'asseoir. Il faut cependant dire quelques mots concernant la mise en œuvre des *Pactes*.

Dans le cas du *Pacte sur les droits économiques et sociaux*, ce sont des droits dont la réalisation dépend ordinairement de l'existence dans l'État des moyens économiques nécessaires. Prenez par exemple le droit à l'éducation. C'est pourquoi ce *Pacte* crée seulement comme mécanisme de mise en œuvre l'obligation des États de faire des rapports périodiques aux Nations Unies sur le progrès qu'ils font vers la mise en œuvre de ces droits. Le *Pacte* ne crée même pas un organe pour étudier ces rapports.

Comme je l'ai déjà dit, les *Pactes* ne reconnaissent aucun droit de pétition individuelle. Plusieurs gouvernements ont prétendu que de reconnaître un tel droit serait inacceptable pour un État souverain. L'Assemblée générale a cependant accepté une espèce de compromis avec l'adoption d'un *Protocole facultatif* par lequel un État qui a ratifié le *Pacte sur les droits civils et politiques* peut reconnaître la compétence du Comité des droits de l'Homme à recevoir des pétitions de leurs propres citoyens alléguant que cet État a violé le *Pacte*. Comme je l'ai déjà dit, ce Protocole a été beaucoup employé surtout au Canada.

Il y a d'autres possibilités de mise en œuvre dans le droit international des droits de l'Homme, y compris le mécanisme établi par la *Résolution 1503* du Conseil économique et social; mais ce sont des *Pactes* dont nous parlons ce soir. Tous ces mécanismes ont quelque chose en commun. Il ne s'agit pas de saisie-exécution qui implique le recours à un élément de coercition. Les comités établis par le *Pacte des droits civils et politiques* et le Conseil économique et social peuvent exprimer leurs vues et même décider que les *Pactes* ont été violés et porter cet avis à la connaissance de l'Assemblée générale. Mais tenant compte de la faiblesse des organisations internationales, c'est tout. On peut donc dire que leur vrai rôle est d'instruire l'opinion publique mondiale.

L'éducation est importante. Dans un pays où les citoyens savent quels sont leurs droits et quels sont les droits des autres, ces droits ont plus de chance d'être respectés que dans un pays où ce n'est pas le cas. Mais c'est au niveau mondial où l'éducation est la

3. Charte canadienne.

4. [1976] R.T. Can. n° 46.

plus importante. Les gouvernements sont sensibles à l'opinion publique. On peut même dire que l'éducation est la sanction ultime du droit international des droits de l'Homme. C'est pourquoi je parle assez souvent de l'organisation de la honte. Ces mécanismes de mise en œuvre dont j'ai parlé en font également partie ainsi que les organisations non gouvernementales comme Amnesty Internationale.

C'est néanmoins vrai, et je finis avec cette conclusion : c'est notre devoir comme juristes d'améliorer les mécanismes juridiques au niveau mondial en suivant le modèle des sanctions dans les pays où la loi protège vraiment les droits de l'Homme.