

Note sur l'élaboration des pactes de 1966 sur les Droits de l'homme

Maurice D. Copithorne

Volume 9, numéro 4, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700892ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700892ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Copithorne, M. D. (1978). Note sur l'élaboration des pactes de 1966 sur les Droits de l'homme. *Études internationales*, 9(4), 531–538.
<https://doi.org/10.7202/700892ar>

NOTE SUR L'ÉLABORATION DES PACTES DE 1966 SUR LES DROITS DE L'HOMME *

M. D. COPITHORNE **

La résolution de l'Assemblée générale de 1948 qui approuve la Déclaration universelle des droits de l'homme, décide de la poursuite des travaux sur deux autres aspects de la Charte des droits de l'homme, pacte posant des obligations juridiques et leurs mesures de mise en œuvre. L'avant-projet de 1947, préparé par la Commission des droits de l'homme, fut renvoyé à ses auteurs pour une étude plus approfondie. Ce texte portait seulement sur les droits civils et politiques traditionnels, mais l'Assemblée générale demanda à la Commission d'aller plus loin en vue de promouvoir également les objectifs *économiques, sociaux et culturels* de la Charte des Nations unies. C'était là un objectif nouveau. Cependant, quelques jalons avaient déjà été posés. En 1944, le président Roosevelt avait évoqué devant le Congrès l'idée d'une deuxième Déclaration des Droits, fondement nouveau de la sécurité et de la prospérité. (La plupart des droits qu'il énumère à l'époque sont maintenant inscrits dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.) La Commission estime, toutefois, que les deux catégories de droits ne pouvaient être consignées dans un même acte. C'est pourquoi l'Assemblée générale décida en 1952 qu'il y aurait deux pactes distincts comportant, dans la mesure du possible, des dispositions semblables. La même année, la Commission fut chargée d'inclure dans chaque instrument une disposition portant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La Commission étudia ces deux pactes de 1952 à 1954. Elle consacra la plus grande partie de ses travaux à la question de mise en œuvre des normes et non pas au fond du problème. Elle était d'ailleurs profondément divisée sur la question de savoir dans quelle mesure les gouvernements accepteraient un système de contrôle international. En 1954, elle termina ses travaux et transmit les pactes à la Troisième commission, où leur étude se poursuivit pendant une douzaine d'années. Durant cette période, on discuta beaucoup du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on étudia minutieusement les droits sans y apporter de grands changements et on révisa considérablement les mesures de mise en œuvre de ces droits. Enfin, en 1966, les textes des deux pactes furent prêts et adoptés par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 par plus d'une centaine de voix.

Nous ne pouvons commenter chacun des principaux articles des deux pactes, vingt-sept pour le pacte relatif aux droits civils et politiques, quinze pour celui relatif

* Texte remanié d'une communication présentée au Colloque de la Fondation canadienne des droits de l'homme, tenu à Ottawa, le 12 mai 1978.

** *Conseiller juridique, directeur général du Bureau des Affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures, Ottawa.*

L'article n'engage que l'auteur.

aux droits économiques, sociaux et culturels. Il convient donc de se limiter à l'étude de certains problèmes généraux qui se sont posés au moment de la rédaction, en vue d'éclairer l'interprétation des pactes, question qui revêt une importance particulière depuis leur récente mise en vigueur.

I — FORMULES BRÈVES ET D'ORDRE GÉNÉRAL OU DISPOSITIONS DÉTAILLÉES

Deux tendances se sont affrontées à l'égard de la rédaction des pactes. L'une préconisait l'adoption de formules brèves à caractère général, l'autre, l'énumération détaillée de chacun des droits. La première considérait qu'il était impossible de définir dans les moindres détails à la fois le fond et la portée de chacun de ces droits si l'on voulait faire le tour de la question. La formulation des droits variant énormément d'un État à l'autre, les pactes devaient donc être rédigés en termes généraux pour rallier l'appui de la majorité. Ainsi, on estimait qu'il était préférable d'adopter la formule « nul ne peut être tenu en esclavage », plutôt que d'essayer de définir l'esclavage.

La question de l'admissibilité des clauses limitatives se posait également. Trop nombreuses, elles menaçaient d'affaiblir les droits qu'on voulait protéger. Pendant la discussion sur le droit de l'individu à la liberté et à la sécurité de sa personne, on proposa une trentaine de restrictions au domaine d'application. Il devint alors évident qu'il valait mieux déclarer tout simplement que nul ne pouvait faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires.

À l'égard des obligations des États, certains estimaient qu'elles devraient être tracées d'une manière générale, car la liste des actes spécifiques à la charge des États serait trop longue à établir et comporterait nécessairement des lacunes. De plus, il fut souligné que les pactes ne seraient pas les seuls et derniers instruments réglementant les droits de la personne. Ils seraient complétés par une série d'instruments internationaux adoptés en temps voulu par la communauté mondiale.

D'autres estimaient que les pactes ne devaient pas simplement constituer une répétition des notions générales inscrites dans la Déclaration universelle. Il ne suffisait donc pas de proclamer chacun des droits, il convenait aussi d'avoir une idée claire des garanties minimales de protection. Ainsi, le droit d'être entendu équitablement et publiquement ne signifiait pas grand-chose sans être explicité. De même, on devait clairement énoncer les obligations des États. La « liberté de conscience », par exemple, devait, en tant que liberté absolue, être distincte de la « liberté de religion ». Il en était de même à l'égard de la « liberté de pensée », à distinguer nettement de la « liberté de l'information ».

Comme on pouvait s'y attendre, il en résulta une sorte de compromis entre les deux positions : certains articles ont un caractère général, d'autres sont plus détaillés. En bref, les pactes ne sont ni une deuxième édition de la Déclaration universelle ni un résumé exhaustif des codes civils et criminels et de la législation en matière sociale et d'éducation.

II — COMPARAISON AVEC LA DÉCLARATION UNIVERSELLE

Les pactes sont habituellement décrits comme des traités définissant et développant, en les assortissant d'un mécanisme de mise en œuvre, les droits énoncés dans la Déclaration universelle. La filiation est évidente, mais il ne faut pas s'étonner de

certaines disparités, compte tenu du délai de dix-huit années entre la Déclaration universelle et les pactes. Il est curieux, par exemple, que les pactes passent sous silence trois droits qui figurent dans la Déclaration : droit d'asile, droit à une nationalité et droit de propriété. Par ailleurs, ils reconnaissent certains droits que la Déclaration ne mentionne pas, comme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les droits des minorités (article 27) et les droits de l'enfant (article 24). Enfin, ils interdisent la propagande en faveur de la guerre et l'incitation à la discrimination et à la violence (article 20), ainsi que l'emprisonnement pour dettes (article 11).

A – Préambule

Les préambules des pactes tentent d'établir un lien à la fois entre les deux instruments et les droits couverts par ces actes. Ils proclament les principes généraux de la dignité de la personne, de la liberté de l'homme, conformément aux termes de la Déclaration universelle. Ils reprennent les dispositions de la Charte sur la promotion des droits de la personne et, à l'exemple de la Déclaration universelle, rappellent aux individus leurs responsabilités en matière de protection de ces droits.

B – Autodétermination (article 1)

La Troisième commission s'est non seulement conformée aux directives qu'elle avait reçues d'inclure dans les deux pactes des dispositions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais elle leur a aussi accordé une place de choix dans les deux instruments. Cela ne fit qu'accentuer le débat sur la nature de l'autodétermination, principe politique ou règle juridique. Selon la première thèse, l'autodétermination est bien un principe politique de la plus haute importance, mais ce n'est pas un droit au strict sens du terme, droit de la personne ou individuel. Le principe ne peut donc pas figurer dans un instrument juridique. L'autodétermination est une notion complexe et vague au sens différent selon les peuples. De plus, les concepts de « peuple » et de « nation » ne peuvent être définis d'une manière définitive. C'est pourquoi les problèmes des minorités et le droit à la sécession ne sont pas clairement posés.

D'autres affirment simplement que l'autodétermination est à la fois un droit et un principe. Elle constitue du reste l'un des droits les plus fondamentaux puisque son exercice est la condition première de la jouissance de tous les droits et libertés de l'individu. Les deux parties invoquent la Charte des Nations unies pour défendre leur point de vue.

Beaucoup de questions soulevées pendant le débat sont restées sans réponse valable. L'expression « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » est pour le moins vague. Néanmoins, elle ne l'est sans doute pas assez pour permettre de brûler des livres étrangers ou de confisquer des capitaux étrangers, ainsi que l'ont suggéré certains. Par ailleurs, qu'entend-on au juste par « statut » ? Des propositions ont été soumises pendant le débat en vue de donner une forme plus concrète à l'exercice de l'autodétermination. Elles préconisent notamment des formules telles que « le droit d'établir un État indépendant », de « choisir sa propre forme de gouvernement » et de « se séparer d'un autre peuple ou nation ou de s'unir à un autre peuple ou nation ». Elles ont cependant toutes été rejetées, une formulation générale paraissant supérieure à une énumération détaillée obligatoirement incomplète.

Soulignons que la disposition sur l'autodétermination demeure l'une des plus controversées des deux pactes.

III – DISPOSITIONS GÉNÉRALES (ARTICLES 2 À 5)

Les articles 2 à 5 des deux pactes énoncent un certain nombre de dispositions générales.

A – Obligation d'adopter des dispositions législatives ou d'autres mesures (article 2)

Le premier paragraphe reprend les termes de la résolution de l'Assemblée générale qui demandait que les pactes renferment

des dispositions obligeant les États à favoriser la mise en œuvre des droits de la personne et des libertés fondamentales proclamés dans ces actes, et à prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures législatives, pour garantir à chacun des possibilités réelles d'exercer ces droits et libertés.

Il définit ce que la Commission considère, semble-t-il, comme l'engagement le plus ferme, auquel on peut raisonnablement s'attendre, souscrit par les parties à l'égard de tous les droits couverts par les pactes.

Un débat s'engagea, toutefois, sur les obligations des États à l'égard de la mise en œuvre des pactes. L'application des traités constitue bien une affaire interne et, de ce fait, les instruments internationaux laissent habituellement aux parties le soin d'y veiller suivant leurs propres procédures internes. Mais certaines questions doivent trouver une solution. Ainsi, un État doit-il avoir adopté des mesures internes de mise en vigueur avant son adhésion au pacte ? Par ailleurs, les obligations découlant des pactes sont-elles automatiquement exécutoires ? Là comme en bien d'autres points, la formulation retenue constitue en quelque sorte un compromis. La question de la mise en œuvre au plan national entraîne des conséquences. Le président Carter a ravivé ce débat récemment en recommandant dans son message au Congrès des États-Unis, que les dispositions de fond de ces pactes ne soient pas considérées comme automatiquement exécutoires (*self-executing*).

Deuxième point important soulevé à l'article 2, l'application dans le temps : doit-elle être immédiate ou progressive ? La différence entre les deux pactes à ce chapitre est bien connue : dans le pacte relatif aux droits civils et politiques, les parties s'engagent « à respecter et à garantir » les droits énoncés, tandis que dans le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, elles s'engagent à assurer progressivement le plein exercice des droits visés. Dans le pacte relatif aux droits civils et politiques, nous relevons un passage qui jette un doute sur le caractère immédiat de l'obligation. En effet, les parties s'engagent à prendre « les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus ». Les propositions visant à fixer une échéance donnée, ou des formules comme « dans un délai raisonnable », ont toutes été rejetées. La plupart des commentateurs estiment que l'objectif des rédacteurs était la création d'une obligation de « respecter une norme définie », mais il ne fait également pas de doute que le passage en question a tout au moins amoindri dans une certaine mesure le caractère immédiat de cette obligation. En ce qui concerne le pacte relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels, les rédacteurs étaient généralement d'avis que, quel que soit le degré d'exercice effectif d'un droit à un moment donné dans un pays donné, tous les citoyens de ce pays en profiteraient au moins également.

Enfin, l'article 2 renferme une disposition inhabituelle pour les instruments de ce genre, une clause d'élimination de la discrimination favorisant les pays en développement. Ces derniers ont en effet le droit de déterminer dans quelle mesure ils garantiront l'exercice des droits économiques à des « non-ressortissants ». De nombreuses délégations considéraient cette disposition incompatible avec l'esprit d'universalité et susceptible de donner lieu à la discrimination, contrairement à l'intention de ses auteurs. C'est ce raisonnement qui conduisit l'administration américaine à recommander que l'on souscrive à une déclaration selon laquelle le pacte n'infirmait en rien l'obligation égale pour tous les pays de s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en vertu du droit international. Dans cette déclaration, les États-Unis abordaient en outre la question du droit de propriété dans les termes suivants :

Les États-Unis comprennent qu'en vertu du Pacte, chacun a un droit de propriété, individuel ou collectif, et que personne ne peut être arbitrairement privé de ses biens.

B – Égalité des droits de l'homme et de la femme (article 3)

Cet article a lui aussi été chaudement débattu. D'une part, il y avait ceux qui le trouvaient superflu à cause des dispositions antidiscriminatoires qu'on trouve à l'article 2 et ailleurs, ajoutant que la Déclaration universelle ne s'embarrassait pas d'une telle clause supplémentaire. D'autre part, il y avait ceux qui objectaient que l'article ne faisait pas qu'énoncer le principe de l'égalité mais enjoignait aussi aux États d'en faire une réalité concrète. De plus, l'Assemblée générale n'avait-elle pas décidé que les pactes devaient reconnaître explicitement l'égalité des hommes et des femmes ?

Une autre divergence portait sur le fait que l'application de l'article était limitée uniquement aux droits énoncés dans le Pacte. On alléguait, d'une part, que l'égalité était si fondamentale qu'elle devait sans réserve avoir sa place dans tout instrument international sur les droits de la personne. On objectait, de l'autre, que c'était là un engagement trop considérable pour que les États l'acceptent, que les traditions, les systèmes juridiques, les caractères intrinsèques des familles et de leur croissance ne pouvaient être changés simplement par l'application d'un traité, et enfin que la Charte des Nations unies s'était déjà prononcée sur ce point.

C – Pouvoirs de dérogation – Droits civils et politiques (article 4)

Cet article décrit les circonstances exceptionnelles dans lesquelles un État peut déroger à ses obligations, les conditions de cette dérogation et la notification que l'État doit donner à ce sujet. Un certain nombre d'articles spécifient d'ailleurs de telles limitations. Pour éviter l'abus toujours possible des clauses limitatives, on a senti le besoin de préciser que les dangers publics exceptionnels devaient menacer l'existence de la nation mais ne justifiaient pas pour autant une violation d'autres obligations juridiques internationales, une discrimination fondée sur la race, la langue, etc., ou une dérogation aux droits fondamentaux énoncés dans sept articles expressément désignés.

La définition de « danger public exceptionnel » est sans doute l'une des plus importantes questions qu'ait posées le débat sur les dispositions. De nombreuses formu-

lations ont été proposées, dont certaines faisaient allusion à la guerre. Celle qu'on a retenue finalement indique que l'existence de la nation doit être en jeu, mais qu'il appartient dans une certaine mesure aux parties elles-mêmes de décider s'il y a ou non un danger public exceptionnel.

D – Pouvoirs de dérogation – Droits économiques, sociaux et culturels (article 4)

Les articles traitant des limitations générales divergent considérablement d'un pacte à l'autre. Dans le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 4 stipule qu'une partie ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique. On s'est demandé si ce pacte avait besoin de clauses limitatives étant donné que ses obligations s'appliquent progressivement et qu'il ne garantit pas des droits mais ne fait que les reconnaître en termes généraux. Il fut décidé finalement qu'il était nécessaire d'imposer certaines contraintes pour empêcher la limitation arbitraire des droits énoncés dans le Pacte.

E – Clauses de sauvegarde (article 5)

L'article 5 est presque identique dans les deux pactes. Il porte sur la destruction ou la limitation des droits et libertés reconnus dans les pactes et sur la sauvegarde des droits reconnus indépendamment de ceux-ci. Inspiré de la Déclaration universelle, le premier paragraphe visait de toute évidence à prévenir le recours à une disposition pour justifier la violation d'un droit plus général que celui énoncé dans les pactes. Ses opposants faisaient valoir qu'il était vague et inutile et qu'il ouvrait la voie aux abus.

Dans son récent message au Sénat, le président Carter a fait remarquer que ce paragraphe soulève indirectement la question de la liberté d'expression si on le confronte avec l'article 20 qui interdit la propagande en faveur de la guerre et l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. C'est pourquoi il recommande une réserve dans le cas du pacte relatif aux droits civils et politiques et, dans l'autre, une déclaration affirmant que rien dans les pactes n'oblige les États-Unis à limiter la liberté d'expression.

Le paragraphe 2 traite des conflits possibles entre les pactes et les lois, règlements et coutumes des parties et accorde la priorité aux dispositions qui garantissent la plus grande protection. En d'autres termes, les pactes ne remplacent pas d'autres instruments, mais élargissent plutôt au maximum la protection des droits de la personne. Dans chaque cas, l'individu peut se prévaloir de l'instrument qui lui accorde la protection maximale. C'est pourquoi on a décrit ce paragraphe comme celui qui « sert le mieux la cause de l'individu ».

IV – CONCLUSION

Beaucoup d'autres articles des pactes mériteraient d'être commentés. Par exemple, le terme « arbitraire » qui apparaît à maints endroits fut longuement débattu pendant la rédaction des pactes. Signifie-t-il « illégal » ou « injuste » ou les deux à la fois ? Il y a aussi la question du traitement des prisonniers, notamment l'interdiction des peines cruelles, inhumaines et dégradantes, à propos de laquelle la Cour de justice des Communautés européennes vient de prendre une importante décision. Il y a l'inter-

diction de la peine de mort dans le cas des personnes de moins de 18 ans et des femmes enceintes, une disposition pour laquelle l'Administration américaine recommande une réserve quant au pouvoir d'imposer la peine de mort à toute personne dûment déclarée coupable. Il y a la disposition sur la rétroactivité destinée à éliminer les doutes sur la validité des jugements de Nuremberg et de Tokyo. Il y aurait beaucoup plus à dire sur les clauses limitatives, particulièrement en ce qui concerne les notions d'« ordre public » et de « *public order* ». Il y a aussi la disposition, ajoutée par la Troisième commission, qui interdit la propagande en faveur de la guerre et l'incitation à la discrimination ou à la violence et qui pourrait faire l'objet d'une réserve de la part de l'Administration américaine. Cette dernière a par ailleurs l'intention de faire de même pour les dispositions concernant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

La première version des pactes remonte à la fin des années 1940, époque qui a aussi vu naître la Déclaration universelle et la Convention européenne des droits de l'homme. Ces deux instruments peuvent aider à interpréter les articles des pactes qui datent de cette période et, tout comme l'ensemble de la jurisprudence sur la Convention européenne, en vigueur depuis maintenant vingt-cinq ans.

Les années qui suivirent l'adoption de ces deux instruments virent apparaître de nouvelles influences qui jouèrent un rôle dans la rédaction des pactes. L'assemblée générale transmet périodiquement ses directives sur certaines questions de principe et, par la suite, le débat en Troisième commission devint de plus en plus politisé. En 1966, quand les pactes furent finalement adoptés, la communauté internationale s'était considérablement agrandie et avait de ce fait perdu son homogénéité. L'équilibre des pouvoirs établi entre les forces qui façonnent le droit international était sur le point de changer radicalement. Il était devenu très difficile à des groupes donnés de dominer le processus législatif. La rédaction des pactes n'échappa pas aux conséquences de cette évolution. Certains critiques reprochèrent aux textes définitifs d'être inadéquats et dépassés. Ils n'abordaient pas, par exemple, des questions aussi fondamentales que celle de la relation entre la liberté et l'autorité, l'individu et l'État. On avait le sentiment, et certains le partagent encore aujourd'hui, qu'à cause de la faiblesse des clauses de mise en œuvre et d'autres lacunes, la Déclaration universelle restait le meilleur instrument de promotion des droits de la personne à l'échelle universelle. En général, toutefois, il semble établi que, compte tenu, d'une part, de toutes les difficultés que pose le processus multilatéral de rédaction et, d'autre part, de l'évolution de la communauté internationale pendant cette période, les textes des pactes établissent une norme claire pour la communauté et constituent un complément de première importance à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

