



## **La Charte internationale des droits de l'homme**

### **Bref historique des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (et du Protocole facultatif)**

L'Organisation des Nations Unies a atteint l'un des principaux objectifs qui lui avaient été fixés à sa création il y a plus de 30 ans : l'entrée en vigueur de deux accords internationaux, juridiquement obligatoires, pour la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Joint à la Déclaration universelle des droits de l'homme sur laquelle ils sont fondés et à un protocole facultatif offrant un mécanisme pour recevoir des communications émanant de particuliers, ces deux instruments constituent la première charte générale des droits de l'homme.

Bien qu'il y ait un certain nombre d'instruments internationaux importants relatifs à des droits particuliers de l'homme, certains prévoyant des mesures plus précises pour leur mise en œuvre, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme\* couvrent un large éventail de droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, dont peuvent se prévaloir les hommes et les femmes en tous lieux de par la dignité inhérente à la personne humaine.

---

\* Pour le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme, voir OPI/15; pour le texte des Pactes et du Protocole facultatif, voir OPI/562.

Le Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, a fait remarquer que "ces instruments internationaux historiques mettent l'Organisation et ses Membres en possession d'un outil important pour la réalisation de l'un des principaux objectifs de la Charte : la promotion des droits de l'homme pour tous, sans discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion".

L'adoption des Pactes par l'Assemblée générale en 1966 a constitué l'aboutissement de plusieurs années de travaux préparatoires soutenus et complexes menés par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, qui a établi la version définitive des projets initiaux de textes d'après les directives de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, et par la Commission des questions sociales, humanitaires et culturelles qui a examiné et parachevé les textes avant de les soumettre à l'Assemblée pour approbation. Une nouvelle décennie devait s'écouler avant de recevoir des Etats Membres les ratifications et adhésions nécessaires à l'entrée en vigueur de ces instruments.

Durant toute la période préparatoire, l'Organisation des Nations Unies a reçu des commentaires et des observations des Etats Membres, des organisations non gouvernementales et des institutions spécialisées.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, entré en vigueur le 3 janvier 1976, comporte des articles reconnaissant le droit à être à l'abri de la faim, à un niveau de vie suffisant, à de justes conditions de travail, à la santé et à l'éducation.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, entré en vigueur le 23 mars 1976, garantit le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à la vie privée des personnes et le droit d'être protégé de la torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il interdit l'esclavage et le travail forcé et affirme, entre autres, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et le droit à la liberté d'expression, à la liberté de mouvement et à l'égalité devant la loi. Plusieurs des droits énoncés dans le Pacte peuvent être restreints sous certaines conditions précises comme la nécessité de protéger la sécurité nationale et l'ordre public. Toutefois, il ne peut être dérogé à certains droits, notamment au droit à la vie et à la protection

contre la torture, sous quelques circonstances que ce soit, même dans le cas d'un état d'urgence.

Deux des principaux droits énoncés dans les deux Pactes sont le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes et celui de disposer totalement et librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.

Du fait de la nature des droits qu'il énonce, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne peut être appliqué que progressivement, suivant les ressources dont dispose l'Etat partie. Par contre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte sur des droits juridiquement obligatoires, et ses obligations sont donc censées, dans l'ensemble, être appliquées immédiatement après sa ratification par un Etat.

Cette différence explique également l'écart entre les Pactes quant aux mesures de mise en œuvre ou aux méthodes d'examen international sur la façon dont les Etats appliquent les dispositions des Pactes.

La principale méthode d'examen utilisée pour les deux Pactes, obligatoire pour les Etats qui les ratifient, consiste en un système de soumission de rapports. Alors que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels confie au Conseil économique et social le rôle d'examiner les rapports des Etats, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques confie cette tâche à un Comité des droits de l'homme, dont les membres siègent à titre individuel. Ce dernier Pacte prévoit également un mécanisme facultatif pour les communications d'Etat à Etat.

En outre, aux termes du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, un Etat partie à ce protocole reconnaît que le Comité des droits de l'homme, constitué aux termes du Pacte, a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction, lorsque tous les recours internes disponibles ont été épuisés.

Ces deux Pactes ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 et ouverts à la signature le 19 décembre. Chacun exigeait 35 ratifications ou adhésions pour entrer en vigueur. Le Protocole facultatif, sous réserve de l'entrée en vigueur du Pacte relatif aux droits civils et politiques, exigeait

dix instruments de ratification ou d'adhésion; il a été adopté par l'Assemblée générale par 66 voix contre 2, avec 38 abstentions. En juin 1976, 40 Etats avaient ratifié le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 38 avaient ratifié le Pacte relatif aux droits civils et politiques, et 13 l'avaient fait pour le Protocole facultatif.

## **Les Pactes et la Déclaration**

C'est la Déclaration universelle des droits de l'homme qui constitue la clef de voûte des Pactes, lesquels, en général, ne font que préciser les droits énoncés dans la Déclaration. Il y a toutefois des exceptions. Les droits énoncés dans la Déclaration et n'apparaissant pas dans les Pactes sont le droit de toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, à la propriété et l'interdiction de la privation arbitraire de propriété; le droit de toute personne, devant la persécution, de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays; le droit de tout individu à une nationalité et à ne pas être arbitrairement privé de sa nationalité. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques, toutefois, affirme le droit de tout enfant à acquérir une nationalité.

Par contre, les Pactes reconnaissent certains droits qui n'apparaissent pas dans la Déclaration, le plus important étant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.

Les Etats parties à l'un ou l'autre des Pactes s'engagent expressément à assurer "le droit égal des hommes et des femmes" de jouir de tous les droits énoncés dans chacun des Pactes.

## **Droits garantis par les Pactes**

Aux termes du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, un Etat qui ratifie le Pacte s'engage à agir tant par son effort propre que "par l'assistance et la coopération internationales" en vue d'assurer progressivement les droits reconnus dans le Pacte. Il reconnaît donc :

- Le droit au travail, librement choisi (art. 6);
- Le droit qu'a toute personne, sans distinction, de jouir de conditions de travail justes et favorables (art. 7);
- Le droit de former des syndicats ou de s'y affilier (art. 8);
- Le droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (art. 9);
- Le droit de la famille, des mères, des enfants et des adolescents à la protection et à l'assistance; et le droit au libre consentement au mariage (art. 10).

Dans ses dernières clauses de fond, le Pacte reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (art. 11), au meilleur état possible de santé physique et mentale (art. 12), à l'éducation (art. 13), et le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique (art. 15).

Certains droits sont extrêmement détaillés. Un article sur l'enseignement, par exemple, demande l'adoption d'un plan pour réaliser progressivement l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous (art. 14). Aux termes de l'article général sur les syndicats, les Etats parties au Pacte s'engagent à assurer le droit qu'a toute personne de former des syndicats ou de s'y affilier ainsi que le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

Les dispositions de fond du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* protègent les droits traditionnels dans ces domaines, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ainsi, le Pacte protège le droit à la vie (art. 6), interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7); interdit l'esclavage, la traite des esclaves et le travail forcé (art. 8); interdit l'arrestation ou la détention arbitraire (art. 9); stipule que toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité (art. 10) et que nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle (art. 11).

D'autres articles du Pacte :

- Affirment le droit de toute personne à circuler librement et à quitter n'importe quel pays, y compris le sien, et énoncent que nul ne peut

- être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays (art. 12);
- Fixent des restrictions à l'expulsion des étrangers se trouvant légalement sur le territoire d'un Etat partie au Pacte (art. 13);
  - Prévoient l'égalité de tous devant les tribunaux et les cours de justice et fixent les garanties pour les procédures civiles et criminelles (art. 14);
  - Interdisent les lois en matière criminelle à effet rétroactif (art. 15);
  - Stipulent le droit de chacun à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique (art. 16);
  - Interdisent l'immixtion arbitraire ou illégale dans la vie privée, la famille, le domicile ou la correspondance et les atteintes illégales à l'honneur et à la réputation (art. 17).

Dans les deux articles suivants, le Pacte énonce le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18), et le droit à la liberté d'opinion et d'expression (art. 19).

Aux termes du Pacte, les Etats qui y sont parties sont tenus d'interdire par la loi toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (art. 20). Le Pacte reconnaît le droit de réunion pacifique (art. 21), et le droit à la liberté d'association (art. 22); il demande aux Etats parties de prendre des mesures pour "assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution" (art. 23); il stipule que tout enfant a le droit d'être protégé par sa famille, la société et l'Etat (art. 24); et il précise que tout citoyen a le droit et la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, honnêtes, au scrutin secret (art. 25). Le Pacte déclare également que toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi (art. 26).

Un dernier droit énoncé dans le Pacte a trait aux minorités (art. 27), question qui n'apparaît pas dans la Déclaration universelle car l'Assemblée générale avait déclaré à l'époque que sa complexité rendait difficile

une solution uniforme. Le Pacte stipule que les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne peuvent être privées du droit d'avoir, en communauté avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

## **Origine des Pactes**

Lorsque les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies se sont réunis à San Francisco en 1945 pour rédiger la Charte, le monde était encore ébranlé par la sauvagerie avec laquelle les droits de l'homme avaient été bafoués au cours de la seconde guerre mondiale et la période qui l'avait immédiatement précédée. Ils étaient décidés à inclure dans la Charte, comme partie intégrante, l'encouragement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Comme l'a noté le Secrétaire général U Thant, dans une étude préparée pour la Conférence internationale des droits de l'homme de 1968 : "Les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme traduisent la réaction de la communauté internationale devant les horreurs de la guerre et les atrocités commises par les régimes qui l'avaient déclenchée. Nombreux sont ceux auxquels la seconde guerre mondiale a révélé la relation étroite qui existe entre le comportement odieux d'un pays envers ses propres ressortissants et ses agressions contre d'autres pays, entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix."

L'un des quatre buts des Nations Unies est donc, tel qu'il est exposé à l'Article premier de la Charte, la réalisation de la "coopération internationale... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". A l'Article 56, les Membres s'engagent "à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation" en vue d'atteindre un certain nombre de buts, notamment "le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion". Au total, la Charte mentionne les droits de l'homme dans pas moins de six articles ainsi qu'au préambule.

Toutefois, la Charte ne contient pas une définition précise des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En fait, plusieurs Etats latino-américains ont proposé, lors de la rédaction de la Charte à San Francisco, que celle-ci contienne une "Charte internationale des droits de l'homme", mais les délais n'ont pas permis d'énumérer une liste précise de droits.

Cette tâche était inscrite comme le premier point de l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme, à sa première session en 1947. A l'époque, certains membres ont estimé qu'une charte des droits devait revêtir la forme d'un traité international alors que d'autres ont préconisé une déclaration. Les membres de la Commission sont convenus par la suite que cette charte comprendrait une déclaration, un ou plusieurs pactes et des mesures de mise en œuvre. Ultérieurement, on en est venu à décider que les mesures de mise en œuvre feraient partie intégrante des pactes.

En moins de deux ans, la Commission a achevé une déclaration que l'Assemblée générale a adoptée le 10 décembre 1948 comme Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette déclaration, qui comporte 30 articles et a été décrite comme l'un des piliers les plus solides de l'Organisation des Nations Unies, a été proclamée par l'Assemblée générale comme "l'idéal commun à atteindre par toutes les nations". Son adoption a marqué la première date dans l'histoire où la communauté internationale a assumé ses responsabilités quant au respect des droits de l'homme et des libertés particuliers pour tous énoncés dans la Déclaration conformément aux principes de la Charte. Bien que possédant une grande autorité morale et une influence considérable non seulement sur les travaux en général de l'Organisation des Nations Unies elle-même, mais également sur les traités internationaux et les législations nationales, la Déclaration n'a constitué que la première étape de la charte des droits envisagée.

Sur instruction de l'Assemblée, la Commission s'est réunie à nouveau en 1949 pour élaborer un pacte par lequel les Etats qui le ratifieraient s'engageraient juridiquement à respecter les droits énoncés dans la Déclaration et les mesures de mise en œuvre.

La Commission s'est consacrée à l'élaboration des projets de textes pendant quelque sept années, jusqu'en 1954.

Au départ, la Commission a élaboré un pacte unique limité aux droits civils et libertés fondamentales essentiels. Après que la Commission eut reçu des propositions visant à ce qu'elle y insère également les droits économiques, sociaux et culturels, l'Assemblée a pris une décision générale sur cette question : en décembre 1950, elle a demandé que le texte énonce "clairement les droits économiques, sociaux et culturels, de façon à les relier aux libertés civiques et politiques proclamées par le projet de pacte". Lors de la rédaction ultérieure de ces droits, la Commission a demandé et obtenu l'avis des institutions spécialisées.

## **Questions à résoudre**

L'une des premières questions à résoudre consistait à déterminer s'il devait y avoir un ou deux pactes, problème étroitement lié à la question de leur mise en œuvre. Les partisans d'un pacte unique ont avancé que les droits civils et politiques étaient sans fondement sans droits économiques, sociaux et culturels. Ils ont donc préconisé un texte unique portant sur tous les droits de l'homme et en vertu duquel les Etats s'engageraient solennellement à encourager et à garantir tous ces droits. Les partisans de deux pactes distincts ont soutenu que les droits civils et politiques étaient de nature "absolue" et obligatoire par opposition aux droits économiques, sociaux et culturels qui ne pouvaient être mis en œuvre que progressivement. Ils ont estimé que, d'une manière générale, les premiers étaient les droits de l'individu "contre l'Etat" alors que, pour encourager les seconds, l'Etat devait prendre des mesures concrètes.

Toutefois, malgré ces différences d'opinion, les deux camps ont reconnu que, d'une manière générale, ces deux catégories de droits étaient liées entre elles et se conditionnaient mutuellement.

En 1952, l'Assemblée générale a décidé que deux pactes seraient rédigés et soumis ensemble à l'Assemblée afin qu'elle puisse approuver ces deux pactes simultanément et les ouvrir à la signature à la même date. Elle a déclaré également que chacun devrait

contenir le plus grand nombre possible de dispositions similaires pour "traduire fortement l'unité du but visé".

D'autres problèmes importants résidaient dans la précision avec laquelle les pactes devaient être rédigés et sur les mesures internationales de mise en œuvre qu'ils devaient comporter. Par exemple, chaque article devait-il être énoncé brièvement ou en détail ? Les restrictions aux droits ainsi que les obligations des Etats parties aux pactes devaient-elles être énoncées en termes généraux ou définies avec précision ? Quel type de mesures internationales de mise en œuvre devait-on adopter, et ces mesures devaient-elles s'appliquer aussi bien aux droits civils et politiques qu'aux droits économiques, sociaux et culturels ?

Un groupe de membres a jugé que chaque droit devait être énoncé brièvement dans une phrase de caractère général, car certaines notions variaient considérablement selon les systèmes juridiques et n'étaient pas universellement applicables. Il valait mieux proclamer que "nul ne sera tenu en esclavage ou en servitude" que de définir exactement ce qu'est l'esclavage ou la servitude. Ils ont estimé que la portée et la nature précises de chaque droit devraient être définies par la législation nationale. Ils ont également préconisé des dispositions générales sur les restrictions apportées aux droits et aux obligations des Etats relatives à ces droits. En énumérant les diverses solutions que les Etats pourraient adopter au sujet des droits civils et politiques, ou en déterminant à l'avance les mesures qu'ils pourraient prendre au sujet des droits économiques, sociaux et culturels, on dépasserait considérablement les limites des pactes. De plus, aucune énumération d'obligations précises ne pourrait être exhaustive.

D'autres membres ont estimé que si l'on adoptait cette solution les pactes ne seraient qu'une réédition de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui formulait déjà des principes généraux. Leur but devait être d'énoncer des normes et des règles juridiques que les gouvernements devraient respecter. Il ne suffisait pas de déclarer, par exemple, que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement"; il était beaucoup plus important de préciser les garanties minimales grâce

auxquelles ce droit serait pleinement protégé. Si les restrictions aux droits étaient exposées en termes généraux, il n'existerait pas de garantie suffisante quant à la non-violation des droits correspondants. Si la liberté de culte et la liberté de l'information, par exemple, pouvaient être limitées sur la base d'expressions aussi vagues que celle d'"ordre public" et de "sécurité nationale", il était évident que ces libertés se trouveraient gravement menacées.

Dans un rapport annoté relatif aux pactes, après que les projets eurent été rédigés par la Commission des droits de l'homme, le Secrétaire général a déclaré : "Il est évident que l'influence de chacune de ces tendances se manifeste dans le libellé des articles de fond. Certains articles ont été rédigés en termes très généraux, alors que d'autres sont très détaillés. Les auteurs se sont évidemment rendu compte qu'il était impossible de suivre aucune des deux tendances jusqu'à ses dernières conséquences : les pactes ne pouvaient pas être une réédition de la Déclaration; ils ne pouvaient pas non plus être un résumé de tous les codes civils et criminels, de toute la législation sociale, de toutes les lois relatives à l'enseignement."

Quant à la question des mesures internationales de mise en œuvre, certains membres ont mis en doute l'opportunité de leur insertion dans les pactes, estimant qu'elles étaient contraires aux principes de la "compétence nationale" qui est énoncée au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies et qu'elles porteraient atteinte à la souveraineté des Etats. Ils ont également fait valoir que la création d'un comité de bons offices serait en contradiction avec le système de droit international public qui régit les rapports entre les Etats. En créant un tel comité, on transformerait en conflit international un différend entre l'Etat et des particuliers, ce qui compliquerait les relations internationales, tout en affaiblissant les assises de la paix.

D'autres ont estimé, au contraire, que le principe de la "compétence nationale" ne pouvait être interprété comme empêchant un Etat souverain de conclure des accords ou des traités internationaux, tels que les pactes relatifs aux droits de l'homme. Des progrès considérables avaient été accomplis ces derniers temps en vue de la reconnaissance des particuliers comme

sujet du droit international, et les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies s'engageraient, aux termes de l'Article 56 de la Charte, "à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation" en vue d'atteindre divers buts de la Charte, notamment de développer et de faire observer le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a en outre été déclaré qu'en acceptant les pactes les Etats assument des obligations de caractère national et qu'ils ne pourraient donc pas prétendre que les dispositions des pactes portaient sur des questions qui relevaient exclusivement de leur compétence interne. La mise en œuvre internationale constituait la raison d'être des pactes, et, en l'absence de ces mesures, ils n'auraient guère de valeur pratique.

### **La Commission achève l'examen des pactes**

Les projets définitifs, tels qu'ils avaient été établis par la Commission en avril 1954, prévoyaient un système de rapports périodiques sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le cas des droits civils et politiques, la Commission envisageait la création d'un comité des droits de l'homme composé de neuf membres qui seraient des ressortissants des Etats parties au Pacte. Le Comité fonctionnerait comme un organe d'enquête qui examinerait les plaintes d'Etat à Etat et mettrait ses bons offices à la disposition des Etats intéressés afin de parvenir à une solution amiable fondée sur le respect des droits de l'homme. Si une solution ne pouvait être trouvée, le Comité devait établir un rapport pour indiquer si, à son avis, les faits révélés constituaient un manquement aux obligations du Pacte par l'Etat intéressé. Une fois le rapport établi, chaque Etat pourrait porter l'affaire devant la Cour internationale de Justice. Il était également prévu que le Comité pourrait recommander au Conseil économique et social de demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur "toute question juridique se rattachant à une affaire dont le Comité est saisi".

Toutes les dispositions relatives à la Cour internationale de Justice ont été par la suite supprimées du

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée générale.

Comme autre mesure de mise en œuvre, la Commission a décidé d'introduire également une procédure de rapport dans le projet de Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les partisans de cette mesure ont fait valoir que la présentation de rapports permettrait d'utiles échanges de renseignements entre les Etats parties au Pacte et donnerait aux Etats davantage conscience de leurs obligations. Toutefois, certains Etats se sont déclarés opposés à cette disposition, considérant que, étant donné que les droits énoncés dans le Pacte devaient être mis en œuvre immédiatement, l'insertion d'une procédure de présentation de rapports pourrait atténuer le caractère immédiat de ces obligations.

L'Assemblée générale a adopté par la suite les procédures de présentation de rapports pour les deux pactes et révisé, comme indiqué ci-après, certaines des mesures de mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Commission a examiné, mais n'a pas adopté, certaines propositions tendant à introduire le droit de pétition dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les textes de deux de ces projets d'article proposaient d'autoriser le Comité des droits de l'homme à recevoir des pétitions émanant de particuliers ou de groupes de particuliers alléguant de violations des droits de l'homme. Bien que plusieurs membres n'aient pas eu d'objection à émettre quant à la reconnaissance de ce droit en principe, les avis ont été extrêmement partagés sur son insertion dans les projets de pactes et les propositions ont finalement été retirées. Toutefois, le droit de recevoir des pétitions a été introduit par l'Assemblée dans le Protocole facultatif se rapportant au Pacte, adopté en 1966. La Commission a également examiné une proposition visant à créer un organe permanent dénommé "Bureau du Haut Commissaire (*Attorney-General*) des Nations Unies pour les droits de l'homme" qui soumettrait des rapports annuels et, au besoin, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre des pactes. Toutefois, il a été estimé, en fin de compte, qu'il était préférable d'avoir recours à un comité au sein duquel

de l'intérêt mutuel et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance".

Une dizaine d'années plus tard, au moment où la Troisième Commission étudiait les articles relatifs à la mise en œuvre des Pactes, un certain nombre d'Etats membres ont appuyé l'insertion d'un article qui énoncerait le droit des peuples à disposer de leurs propres ressources, sans imposer de restrictions à ce droit fondamental. Quelques Etats membres ont fait valoir qu'un tel article porterait atteinte à la référence faite aux obligations internationales, à l'intérêt mutuel et au droit international, figurant dans l'article premier; ils ont objecté en outre que l'insertion d'un nouvel article dans les clauses de mise en œuvre créerait un précédent justifiant la modification des articles de fond déjà adoptée. Dans sa décision définitive, qui a été ensuite approuvée par l'Assemblée générale, la Commission a adopté un article qui stipule : "Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles." Son insertion (en tant qu'article 25) dans le projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adoptée par 75 voix contre 4, avec 5 abstentions. Par la suite, la Commission a décidé par 50 voix contre 2, avec 17 abstentions, d'insérer un texte identique (en tant qu'article 47) dans le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques.

## **Restrictions aux droits**

La question des restrictions aux droits, en particulier en ce qui concerne le Pacte relatif aux droits civils et politiques, a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la Troisième Commission, comme cela avait été le cas au sein de la Commission des droits de l'homme. Ainsi qu'il a été finalement décidé, quelques-uns des droits ne sont pas absolus et sont soumis à certaines restrictions. Les restrictions autorisées diffèrent dans le détail d'un article à l'autre. Dans l'ensemble, le Pacte prévoit que les droits ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi

et nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Ces restrictions s'appliquent aux articles portant partiellement sur : le droit de circuler sur le territoire d'un Etat et la liberté de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (art. 12); le droit de faire entendre sa cause par un tribunal (art. 14); la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (art. 18); la liberté d'expression (art. 19); le droit de réunion pacifique (qui fait l'objet de l'article 21); et le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer (art. 22).

Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au Pacte relatif aux droits civils et politiques peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Pour certains des droits énoncés dans le Pacte, aucune dérogation ne peut être autorisée, même en cas de danger public. Il s'agit du droit à la vie (art. 6), du droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (art. 8, par. 1 et 2), de l'interdiction d'emprisonner quelqu'un pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle (art. 11), de l'interdiction d'appliquer une loi à effet rétroactif pour réprimer les actes criminels (art. 15), du droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique (art. 16) et de la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18).

## **Mesures de mise en œuvre**

Dans les deux Pactes, il est prévu un système de soumission de rapports par les Etats parties comme mesure obligatoire de mise en œuvre.

Dans le cas du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les rapports sur les mesures adoptées et sur les progrès réalisés en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte doivent être transmis pour examen au Conseil économique et social. Le Conseil peut transmettre les rapports à la Commission des droits de l'homme aux fins d'étude et de recommandation ou, s'il y a lieu, pour information. Le Pacte prévoit également que les institutions spécialisées peuvent prendre part à ces procédures pour les questions relevant de leurs compétences respectives. Le Conseil peut présenter à l'Assemblée des rapports contenant des recommandations de caractère général. Au moment de la rédaction de cette disposition générale, certains membres ont estimé qu'il serait préférable que les rapports soient examinés par un organe spécial représentant les Etats parties plutôt que par le Conseil, mais cette opinion a été rejetée. De plus, les Etats parties conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte comprennent des mesures telles que la fourniture d'une assistance technique et l'organisation de réunions régionales aux fins de consultations et d'études.

Aux termes du Pacte relatif aux droits civils et politiques, les rapports doivent être présentés à un Comité des droits de l'homme, composé de 18 membres, ressortissants des Etats parties, qui siègent à titre individuel. Chaque Etat partie peut présenter jusqu'à deux de ses ressortissants "qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme". Ces rapports doivent indiquer les mesures adoptées par les Etats qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte ainsi que les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits. Après avoir étudié les rapports, le Comité peut adresser des observations générales aux Etats parties, qui, à leur tour, peuvent présenter des commentaires sur toute observation qui serait faite. Le Comité peut également transmettre ses observations au Conseil économique et social.

En vertu d'une procédure facultative, le Comité des droits de l'homme est également compétent pour examiner des communications émanant d'un Etat partie

qui estime qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte. Ce système ne peut fonctionner que s'il y a réciprocité : les deux Etats doivent d'abord déclarer qu'ils reconnaissent la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications de ce genre émanant d'Etats. (Cette procédure entrera en vigueur lorsque dix Etats parties auront fait des déclarations reconnaissant la compétence du Comité à cet égard.) Lorsque ces conditions générales sont réunies, un Etat partie peut déposer sa plainte directement auprès de l'Etat partie intéressé.

Si la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux parties dans un délai de six mois, l'une comme l'autre peuvent soumettre la question au Comité. Pour que le Comité connaisse d'une affaire, il faut que tous les recours internes disponibles aient été épuisés, conformément aux principes du droit international généralement reconnus. Toutefois, cette règle ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent les délais raisonnables. La tâche du Comité est de mettre ses bons offices à la disposition des Etats intéressés, afin de parvenir à une solution amiable de la question fondée sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que les reconnaît le Pacte. Le Comité examine les communications d'Etat à Etat au cours de séances à huis clos auxquelles les Etats intéressés ont le droit de se faire représenter et de présenter des observations orales ou écrites.

Si la question n'est pas encore réglée, le Comité peut, avec l'assentiment préalable des parties intéressées, désigner une commission de conciliation *ad hoc* composée de cinq membres nommés avec l'accord des parties. La tâche principale de cet organe est également de mettre ses bons offices à la disposition des parties. Si l'on ne parvient pas à une solution amiable, la Commission fait figurer dans un rapport ses conclusions sur tous les points de fait relatifs à la question débattue ainsi que "ses constatations sur les possibilités de règlement amiable" de l'affaire. Dans la dernière disposition relative aux procédures d'Etat à Etat, le Pacte stipule que les Etats parties intéressés font savoir au Président du Comité des droits de l'homme, dans un délai de trois mois après la réception du rapport, s'ils acceptent ou non les termes du rapport.

## **Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques**

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte constitue un moyen supplémentaire de mise en œuvre sur le plan international du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Le Protocole prévoit des procédures d'examen de pétitions émanant de particuliers.

Bien que la Commission des droits de l'homme ait débattu une proposition relative au droit de pétition lors de l'examen du texte du projet de pacte, elle n'a pas recommandé son insertion. En 1966, lorsque la Troisième Commission de l'Assemblée a abordé la question de la mise en œuvre, de nouvelles propositions en faveur de l'insertion d'un tel article ont été présentées et la Commission a examiné avec soin un projet d'article présenté par dix pays\*, qui proposait l'institution d'une procédure facultative, requérant l'assentiment préalable des Etats parties au Pacte, qui donnerait compétence au Comité des droits de l'homme pour recevoir des pétitions émanant de particuliers appartenant à ces Etats qui se plaindraient de violations des droits reconnus dans le Pacte.

Le projet d'article a donné lieu à des opinions divergentes, notamment : les partisans de l'insertion de l'article en question ont souligné qu'il était essentiel de prévoir une disposition permettant aux particuliers de porter plainte auprès d'une instance internationale, étant donné que l'objectif fondamental du Pacte était de protéger les droits des particuliers. Faisant valoir l'existence de précédents internationaux à cette disposition, ils ont cité l'instrument plus récent qui est la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ils ont affirmé que, puisque les Etats seraient entièrement libres d'accepter ou non cette disposition, elle ne porterait en aucune manière atteinte au principe de souveraineté des Etats.

D'autres, au contraire, ont estimé notamment que le principe de souveraineté serait gravement atteint si

---

\* Le Canada, la Colombie, le Costa Rica, le Ghana, la Jamaïque, le Nigéria, le Pakistan, les Pays-Bas, les Philippines et l'Uruguay.

un particulier avait l'autorisation de contester devant un organe international les décisions des organes judiciaires les plus élevés de son Etat d'origine ou de résidence. Certains membres ont également fait valoir que l'adoption d'un tel article pourrait amener certains Etats à inciter des particuliers, notamment des groupes en exil, à porter plainte contre d'autres Etats, ce qui compromettrait les relations internationales.

Finalement, le débat a porté essentiellement sur la question de savoir si les idées contenues dans le projet d'article devaient figurer dans le Pacte ou être énoncées dans un protocole distinct. Les auteurs de l'article en question ont déclaré qu'un protocole distinct nuirait à l'unité du texte du Pacte. D'autres orateurs ont fait valoir que la seule présence d'une telle disposition dans le Pacte lui-même pourrait empêcher, pour des raisons de principe, de nombreux Etats d'y adhérer. Le Comité a décidé finalement, par un vote de 41 voix contre 39, avec 16 abstentions, de faire figurer le contenu du projet d'article dans un protocole distinct, qu'il a ensuite approuvé, lors d'un vote, par 59 voix contre 2, avec 32 abstentions.

Aux termes du Protocole facultatif, un Etat qui ratifie le Protocole reconnaît la compétence du Comité des droits de l'homme "pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction (qu'il s'agisse de ressortissants ou de résidents) qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte". Avant d'adresser une communication au Comité, le particulier intéressé doit d'abord avoir épuisé tous les recours internes disponibles. Une communication anonyme ou une communication que le Comité considère être un abus du droit de pétition ou être incompatible avec les dispositions du Pacte est irrecevable. Le Protocole prévoit également qu'aucune communication ne sera examinée par le Comité sans qu'il se soit assuré que la question n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

Le Comité doit porter toute communication qui lui est présentée en vertu du Protocole à l'attention de l'Etat partie intéressé, qui, de son côté, s'engage à soumettre par écrit au Comité des explications relatives à

la question et, le cas échéant, aux mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation.

Se réunissant à huis clos, le Comité examine les communications émanant de particuliers "en tenant compte de toutes les informations écrites qui lui sont soumises par le particulier et par l'Etat partie intéressé". Enfin, le Comité doit faire part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier; il présente également chaque année à l'Assemblée générale un résumé de ses activités au titre du Protocole.

### **"Un idéal à la portée des Etats"**

En 1966, en présentant à l'Assemblée pour approbation, comme le recommandait la Troisième Commission, les projets de pacte et le Protocole facultatif, Mme Clara Ponce de Leon (Colombie) (rapporteur de la Troisième Commission) a déclaré aux représentants présents à la séance : "... En vertu de ces Pactes, les Etats s'engagent non seulement à garantir à l'individu le respect de ses droits et à adopter les mesures nécessaires à cette fin, mais encore ils assument, devant la communauté internationale, l'obligation de leur donner pleine exécution. Il existe ainsi un lien étroit, dans le domaine des droits de l'homme, entre les Nations Unies, les Etats Membres et les peuples que ces derniers représentent, et leur objectif commun est de procurer le bien-être à l'humanité... On a dit que cette interdépendance du national et de l'international dans le domaine des droits de l'homme est un idéal qui se trouve à la portée et à la disposition des Etats, en vue de s'adapter à la réalité changeante."

L'Assemblée générale a prié tous les Etats de devenir parties aux Pactes et au Protocole facultatif, estimant qu'ils renforceraient grandement l'aptitude des Nations Unies à favoriser le respect des droits de l'homme. Elle a également prié les gouvernements et les organisations non gouvernementales de donner au texte de ces instruments la plus large publicité possible, afin de les faire connaître dans le monde entier.

### **Ratification des Etats**

Les Pactes internationaux sont ouverts à la signature, à la ratification ou à l'adhésion de tout Etat Membre

de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice ou de tout autre Etat que l'Assemblée générale a invité à devenir partie aux Pactes; le Protocole facultatif est ouvert à la signature, à la ratification ou à l'adhésion de tout Etat qui a adopté l'une des procédures susmentionnées pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En juin 1976, les Etats ci-après, à l'exception de l'Australie et des Philippines, qui n'étaient pas parties au Pacte relatif aux droits civils et politiques, avaient ratifié les deux Pactes ou y avaient adhéré :

Allemagne	Mali
(République fédérale d')	Maurice
Australie	Mongolie
Barbade	Norvège
Bulgarie	Philippines
Canada	République arabe libyenne
Chili	République arabe syrienne
Chypre	République démocratique allemande
Colombie	République socialiste soviétique de Biélorussie
Costa Rica	République socialiste soviétique d'Ukraine
Danemark	République-Unie de Tanzanie
Equateur	Roumanie
Finlande	Royaume-Uni de
Hongrie	Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Irak	Rwanda
Iran	Suède
Jamaïque	Tchécoslovaquie
Jordanie	Tunisie
Kenya	Union des Républiques socialistes soviétiques
Liban	Uruguay
Madagascar	Yougoslavie

En ce qui concerne le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques, en juin 1976, les 13 Etats dont les noms suivent avaient achevé la procédure de ratification ou d'adhésion :

Barbade	Jamaïque
Canada	Madagascar
Colombie	Maurice
Costa Rica	Norvège
Danemark	Suède
Equateur	Uruguay
Finlande	

