

L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle

par M. René CASSIN

*Professeur à la Faculté de Droit de Paris
Vice-Président du Conseil d'Etat
Vice-Président de la Commission des Droits de l'Homme des Nations-Unies.*

I

La doctrine classique qui ne connaît qu'une société internationale composée d'Etats, a attribué longtemps à ces seuls Etats, la qualité de sujets de droit, non seulement en ce sens que les actes des gouvernements et agents nationaux n'ont d'effets juridiques internationaux qu'au profit ou à la charge desdits Etats, mais encore en ce sens que les particuliers, n'étant pas membres de la société internationale, ne peuvent avoir de protection ou de responsabilité juridique internationale que par l'intermédiaire de l'Etat auquel ils sont rattachés. Les individus ne se voient jamais conférer une compétence internationale véritable ; ils peuvent tout au plus être objets de Droit international.

Cette doctrine ne pouvait qu'être combattue avec vigueur par le professeur Georges Scelle. Au seuil même de la préface de son magistral *Précis de droit des gens*, il a affirmé catégoriquement que cette discipline juridique règle des rapports entre *individus formant une société universelle* et appartenant en même temps à d'autres et innombrables sociétés politiques, et, en tête du second volume du même ouvrage, il a énoncé que la théorie des libertés individuelles et collectives est à la base même du droit des gens.

Son cours de *Droit international public* qui résume l'ensemble

de ses conceptions à l'apogée d'une activité scientifique exceptionnellement riche, proclame que l'ordre juridique international a pour base les rapports interindividuels de pays à pays qu'il conditionne les ordres juridiques étatiques et assure leur conformité avec le « droit commun international », source des compétences juridiques individuelles.

Sans aller toujours aussi loin et notamment sans aller jusqu'à dénier aux Etats eux-mêmes la qualité de sujets du droit international, la grande majorité des auteurs modernes reconnaît que le droit international n'est pas seulement le droit des Etats, mais aussi le droit des hommes¹. Les individus comme tels sont des sujets du Droit des Gens.

Au lendemain de la première guerre mondiale qui avait engendré des atrocités sans nombre demeurées pratiquement impunies, il était devenu impossible de demeurer aveuglément fidèle au principe que la guerre est exclusivement une relation d'Etat à Etat. Premier essai de communauté à vocation universelle juridiquement organisée, le Pacte de la Société des Nations a donc favorisé une évolution nécessaire du droit international positif (conventionnel ou coutumier), et des idées.

II

Tout d'abord la notion d'un droit commun international concernant les libertés individuelles essentielles a trouvé une base conventionnelle dans la partie XIII du traité de Versailles qui constitue la Charte de l'Organisation internationale du travail. L'article 427 constitue une véritable déclaration des droits du travailleur. On a posé de même dans l'article 23 du Pacte de la S.D.N., ainsi que dans les chartes des Mandats,

1. V. indépendamment des grands traités de Krabbe, Duguit, Kelsen, etc., Politis, *Les nouvelles tendances du Droit international*, Cours Académie de La Haye, 1935, Tome IV, pp. 76-77; — Mandelstam, *La protection internationale des droits de l'homme*, id. 1931, Tome IV, pp. 194-204; — Segal, *L'individu en droit international positif*, th. Paris 1932, pp. 161, 166 et ss.; — Ténécidès, *L'individu dans l'ordre juridique international*, pp. 103-104; — R. Brunet, *La garantie internationale des Droits de l'homme*, Genève, 1947, pp. 86, 328 et 1; — Charles Carabiber, *Les juridictions internationales de droit privé*, Neuchâtel, 1947, pp. 67 et ss.

dans le traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 et dans des conventions multilatérales, comme celle du 25 septembre 1926 dirigée contre l'esclavage; des éléments très importants pour la protection internationale des populations des pays coloniaux, des pays sous mandat ou plus généralement de ceux où les libertés personnelles les plus élémentaires n'étaient pas garanties. Quant aux libertés collectives des membres des minorités nationales, raciales ou linguistiques, elles ont constitué un domaine de règlementation écrite de sources diverses, bénéficiant de la garantie de la Société des Nations, mais dont une des faiblesses principales était de n'être imposée qu'à certains Etats nouveaux ou agrandis et de ne pas conférer à l'individu un droit subjectif à obtenir justice devant des instances internationales. Ce n'est qu'en Haute-Silésie que la convention germano-polonaise de 1922 a établi un régime de protection des minorités égal à la charge des deux pays et conférant un droit immédiat aux intéressés.

La plainte portée en 1933 devant le Conseil de la Société des Nations par le sieur Bernheim, juif de Haute-Silésie sous la souveraineté allemande, contre les pratiques odieuses et barbares des hitlériens arrivés au pouvoir à l'égard de leurs propres compatriotes réfractaires au nouveau régime, a cruellement mis en lumière les lacunes du droit positif international. Le Gouvernement allemand s'est retranché derrière le principe de la souveraineté exclusive de l'Etat pour régler le sort de ses propres sujets, en dehors du cercle limité soumis à des obligations internationales précises.

Or, on sait que, d'une part, les Etats membres de la S.D.N. ont reculé alors devant une intervention d'humanité qui eût trouvé son fondement dans l'histoire et dans l'article 2 du Pacte visant « les événements susceptibles de troubler la bonne harmonie entre les Nations dont la paix dépend ». Par ailleurs il a suffi qu'à l'Assemblée de la S.D.N. fût évoqué le principe général de la protection des droits de l'homme, pour que le gouvernement hitlérien invoquant l'adage « Charbonnier est maître chez lui » lançât une démission retentissante, grâce à laquelle il se soustraya totalement au contrôle international, aussi bien celui de ses armements, que celui du traitement infligé à ses ressortissants.

Certaines autres manifestations de l'évolution opérée depuis le début du xx^e siècle auraient pu être encore soulignées. Plusieurs tribunaux internationaux ont été établis (la Cour des Prises en 1907, la Cour Centre-Amérique en 1907, les tribunaux arbitraux mixtes en 1919 et 1920) devant lesquels les particuliers ont été admis à citer directement des Etats, sans être obligés de recourir à l'intervention de leur propre Etat, comme cela est encore nécessaire devant la Cour internationale de justice de la Haye. Sous cet aspect, l'individu a donc été incontestablement traité comme sujet du droit international. La Cour de la Haye elle-même n'a pas échappé aux nouvelles tendances, soit qu'elle ait reconnu formellement l'existence d'un droit commun international au bénéfice duquel l'individu ne peut être privé arbitrairement (arrêt n° 7), soit qu'elle ait admis qu'un Etat peut accorder aux individus des compétences propres de droit international invocables directement devant les tribunaux sans incorporation préalable dans des lois de cet Etat (avis n° 15).¹

Mais le coup porté en 1933 et dans les années suivantes à l'édifice lentement élaboré en fragments, par l'impunité laissée aux régimes totalitaires a été tel que, de capitulation en capitulation, les peuples ont été acculés par ces régimes à une seconde guerre mondiale encore plus effroyable que la précédente. Celle-ci a revêtu réellement aux yeux des masses, comme à ceux des dirigeants le caractère d'une croisade pour les Droits de l'homme.

III

Il est inutile d'étudier ici les étapes si souvent décrites par lesquelles l'entrée de l'homme dans le droit international a été préparée par la Charte des Nations-Unies.

1. Quant au mouvement des idées, il est jalonné, principalement par le livre d'Alvarez, paru au lendemain de la première guerre mondiale ; par la résolution de l'Institut de Droit international, votée à New-York en 1929, portant « Déclaration des Droits de l'homme sur le plan international » ; par la résolution de l'Académie diplomatique internationale en 1928 et les propositions présentées à la Société des Nations, aux Assemblées de 1933 et 1934, par son secrétaire perpétuel, M. Frangulis, délégué d'Haïti.

Le message de Roosevelt du 5 janvier 1941 sur les quatre libertés ; la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 ; la Déclaration des Nations-Unies du 1^{er} janvier 1942 ; la Déclaration de Philadelphie de mai 1944 ; le Plan de Dumbarton Oaks, la conférence de Chapultepec, l'action des « consultants » représentant les grandes organisations civiques américaines sur la délégation nationale : toutes ces initiatives qui ont abouti à la mention des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans sept endroits différents de la Charte de San-Francisco, sont suffisamment connues pour qu'on se borne à les rappeler d'un mot.

Tout au plus peut-on, au passage, réparer une omission, compréhensible puisqu'il s'agit du rôle de la France occupée pendant presque toute la guerre, mais qui, à la longue, finirait par devenir injuste. L'impossibilité de terminer la guerre sans pourvoir à la protection internationale des Droits de l'homme a été soulignée dès le mois de mars 1940, par des délégués de l'Association française pour la S.D.N., lors de la première conférence qu'ils ont eue à Londres avec le bureau de la *League of Nations Union*. Un article intitulé « l'Etat Lévia-than contre l'homme et la communauté humaine » fut publié, en avril 1940 aux *Nouveaux Cahiers*. Le désastre militaire subi par la France à ce moment, réduisit celle-ci au silence : mais ceux qui la représentaient sur les ondes de la radio, dans les organisations privées (telles que la London International Assembly, la Ligue Internationale des Droits de l'homme établie à New-York), et dans les Conférences intégraliées de Londres, notamment celle du 24 septembre 1941 sur la Charte de l'Atlantique ne cessèrent de placer « le respect pratique des droits l'homme » parmi les buts de guerre de notre pays. Lorsque le Plan de Dumbarton Oaks fut soumis par les trois Grands, au gouvernement provisoire de la République française tout récemment libérée, la commission nommée par celui-ci à cet effet plaça, en tête de ses propositions d'importants amendements concernant la protection des Droits de l'Homme et l'intervention en cette matière soit du Conseil de sécurité, soit du Conseil économique et social. La délégation française à San Francisco a donc, dans ce domaine, exercé une action honorable qui mérite de ne pas être passée sous silence.

IV

Un autre point de l'histoire mérite d'être élucidé concernant la conception que les membres initiaux de la Commission des Droits de l'Homme des Nations-Unies se sont faites du rôle de celle-ci. Réuni à Hunter-collège, le 9 mai 1946 pour tracer un programme de travail, le groupe dit « nucléaire » des sept, avait, entre autres suggestions émis à la quasi-unanimité le vœu que la Commission prévue par la Charte dont l'institution devait être faite par le Conseil économique et social, fût composée de personnalité indépendantes et non de représentants de gouvernements et que, sans préjudice de la préparation de la Charte des Droits de l'Homme, elle fût attendant la création d'un organe spécialisé, considérée comme l'auxiliaire approprié pour aider l'Assemblée Générale et les Conseils compétents des Nations-Unies, dans leur mission de protection concrète des droits de l'homme. Autrement dit, il entendait nettement que la Commission pût contribuer au progrès des droits de l'homme suivant l'article 68 de la Charte, non seulement par des recommandations d'ordre général, mais encore par l'examen des cas particuliers dont il serait saisi.

Mais si le Conseil économique et social accepta toutes les autres propositions, il ne suivit pas le Comité sur les deux points essentiels plus haut rappelés et c'est ce qui explique pourquoi, dès sa première session en février 1947 la Commission des Droits de l'homme désireuse d'épargner à l'opinion publique, des illusions excessives sur ses pouvoirs actuels, tint à déclarer à contre-cœur, mais avec netteté, qu'elle n'était pas en mesure d'entreprendre une action quelconque au sujet de plaintes concernant telle ou telle violation des droits de l'homme¹.

Cette déclaration n'est évidemment pas satisfaisante et

1. Les positions respectives du Conseil économique et social et de la Commission eut été très bien exposées par Brunet, *op. cit.*, pp. 275 et ss., et not. 308-309.

M. Lanterpacht, dont l'ouvrage magistral, *An international bill of human Rights* (Columbia, 1945), a exercé une grande et légitime influence, paraît, au contraire, n'avoir pas saisi dans quelle situation difficile la Commission des Droits de l'homme a été placée sur le terrain des communications et pétitions, par les décisions du Conseil économique et social V. son cours professé à l'Académie de La Haye en 1947, pp. 61 et s..

même, elle n'est pas en harmonie avec la Charte des Nations Unies. Mais pour qu'elle fût rapportée, il faudrait que les Organes politiques compétents des Nations-Unies (Assemblée Générale, Conseil de Sécurité, Conseil économique et social), qui ont inauguré une jurisprudence favorable à leur propre compétence dans un certain nombre de grandes affaires intéressant les droits et liberté de l'homme (question espagnole, traitement des Hindous en Sud-Afrique, liberté syndicale), consentissent à saisir la Commission des Droits de l'homme de cas concrets, en vue d'obtenir d'elle des recommandations étudiées. Or, jusqu'ici le règlement du Conseil économique et social qui organise la transmission à la Commission du simple résumé confidentiel des communications générales et des plaintes spécifiques, ne permet rien de tel.

V

Momentanément mise hors du circuit des affaires concrètes, la Commission des Droits de l'Homme a dirigé son activité vers l'organisation d'une documentation internationale rationnelle, dont le début, en 1946, est marqué par la publication d'un *Annuaire des Droits de l'homme* et par celle, concertée avec la Commission d'enquête interalliée des crimes de guerre, des arrêts prononcés à Nuremberg, à Tokio ou dans les pays intéressés, par les diverses juridictions internationales ou nationales en matière de crimes de guerre commis en violation des Droits de l'Homme.

Cependant, conformément à l'invitation du Conseil économique et social qui, sur ce point, a très bien guidé sa méthode de travail, la Commission a consacré l'essentiel de son effort à l'élaboration de la Charte des Droits de l'Homme promise aux peuples à l'issue de la Conférence de San Francisco.

En effet, les dispositions de la Charte des Nations-Unies ont bien énoncé « le respect effectif et universel et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » comme un des buts assignés à l'Organisation appuyée par la coopération des Etats-membres. Elles ont donc intégré ces principes dans le droit international positif. Mais la Charte

ne contient ni l'énumération, ni la définition des droits et libertés ainsi proclamés ; elle ne précise pas les garanties destinées à prévenir ou sanctionner leur violation ; enfin, en dehors des hautes instances politiques des Nations-Unies, elle n'a désigné spécifiquement aucun organe qualifié pour examiner communications, plaintes et pétitions.

Il eût semblé naturel de combler d'un coup toutes ces lacunes et insuffisances, dans un document unique approuvé par l'Assemblée des Nations-Unies et qui, sous le nom de Déclaration internationale, serait devenu *partie intégrante de la Charte*, moyennant le respect de la procédure prescrite pour les amendements par l'article 108, c'est-à-dire le vote de deux tiers des Membres et la ratification des deux tiers des Membres, y compris tous les Membres permanents du Conseil de Sécurité.

Mais cet espoir s'est révélé presque immédiatement de réalisation très risquée, sinon impossible. Ou bien, en effet, il aurait fallu, dans l'espoir d'obtenir des adhésions en nombre suffisant et notamment la ratification de l'unanimité des Etats Membres permanents du Conseil de Sécurité, se contenter de maximes d'ordre général, simples paraphrases des dispositions de la Charte, dont le contenu eût été vague et l'interprétation eût été longue à mettre au point. Ou bien, l'on aurait cherché à établir une nomenclature précise ; mais, dans ce cas, on aurait dû se résigner à la faire incomplète et, surtout, vu l'opposition annoncée par l'U.R.S.S., et certains Etats du groupe slave à toute organisation de garanties internationales nouvelles, on aurait adopté un document mort-né, sans valeur obligatoire pour quiconque, faute d'un nombre suffisant des ratifications.

C'est pourquoi la Commission des Droits de l'homme et, après elle, l'Assemblée Générale des Nations-Unies ont opté pour une méthode plus complexe, plus lente, mais qui semble devoir être plus sûre et plus efficace. C'est celle qui, loin de diminuer en quoi que ce soit la force obligatoire des disposi-

1. Sur la valeur juridique qu'il eût été souhaitable que revête la Déclaration, V. G. Scelle, *Cours de droit international public*, 1948, p. 518 ; — Brunet et Laertpach, *ap. et loc. cit.* — Sur sa nature juridique effective, consulter principalement Kurt Stilschweig, *Die Deklaration der Menschenrechts, Friedenswelt*, 1949, tomes 1-2, pp. 8 et 10 où sont relatés les débats de l'Assemblée des Nations-Unies.

tions de la Charte actuelle, consiste à élaborer une Déclaration manifeste, fournissant un commentaire autorisé et développé de la Charte assez hardi et étoffé pour que les principes proclamés aient une signification élevée et orientent la politique des gouvernements, comme les espoirs des masses, en conjuguant avec ce premier document un Pacte standard des Droits de l'homme ayant un contenu défini et précis et faisant l'objet de la part des Etats signataires d'engagements juridiques strictement obligatoires assortis de garanties internationales efficaces.

VI

La Commission s'est acquittée, en moins de deux ans, de la première partie de la tâche ainsi fixée. Son projet de déclaration transmis par le Conseil économique et social à l'Assemblée générale de 1948, sans un seul amendement ni un commentaire, a servi de base aux discussions de celle-ci et il a été adopté en trente articles avec des améliorations certaines, mais sans aucun bouleversement de son plan ou de son contenu. Le 10 décembre 1948, après quatre-vingt-sept séances de Commission et trois séances plénières, l'Assemblée Générale a voté par quarante-huit voix contre zéro, avec huit abstentions, l'instrument dénommé sur la proposition de la France, « Déclaration universelle des Droits de l'Homme ».

La seconde partie de la tâche a été entreprise en même temps que la première. Mais la rédaction d'un projet de convention, qui était d'ailleurs en dépendance de la Déclaration, est infiniment plus difficile et n'a pu avancer ni être prêt en même temps que le premier document. En réalité, c'est pour la première fois depuis décembre 1947, que la Ve session de la Commission plénière des droits de l'homme a, entre le 9 mai et le 21 juin 1949, discuté le projet de Pacte des Droits de l'homme qui doit servir de standard à tous autres concernant le même domaine. Or cette session a bien réalisé un accord général sur un certain nombre de droits et libertés essentielles définis avec une assez grande précision (vie, liberté, sûreté, libertés spirituelles et publiques). Mais l'avant-projet qu'elle a

décidé de soumettre dès maintenant à la critique de l'opinion et des gouvernements en vue de recueillir leurs suggestions et propositions pour la session suivante, ne contient encore rien sur les droits économiques, sociaux et culturels dont la place est fort importante dans la Déclaration (art. 22 à 27). Et surtout le problème des mesures d'application, déjà délicat en ce qui concerne la nature des engagements que chaque Etat prend sur le plan interne, a donné lieu, en ce qui concerne le plan international, à un partage de la Commission en deux groupes égaux d'opinions radicalement opposées sur le point de savoir si, indépendamment des Etats, les individus, groupements et associations auront, comme le soutient la France, le droit de saisir une instance internationale, en cas de violation d'engagements relatifs aux Droits de l'homme imputée à un Etat. Il est nécessaire qu'avant la deuxième lecture du projet de Pacte par la Commission elle-même, gouvernements et opinions, saisis de ce grave problème, se prononcent nettement.

Le détour apparent, résultant de la description des méthodes de travail suivies par les organes des Nations-Unies nous amène ainsi au cœur du sujet auquel ces pages sont consacrées. Nous sommes bien placés pour nous demander maintenant en quoi la Déclaration universelle des Droits de l'Homme est de nature à hâter la reconnaissance de l'homme comme sujet du droit international. Il sera ensuite possible d'examiner les liens existant entre cette reconnaissance et le problème des garanties internationales des Droits de l'homme.

VII

La caractéristique dominante de la Déclaration adoptée par l'Assemblée des Nations-Unies, c'est qu'elle ne se borne pas à codifier sur le plan international, les principaux droits et libertés de l'homme proclamés dans des déclarations et constitutions nationales présentement en vigueur échelonnées entre le XVIII^e siècle et le milieu du XX^e siècle : elle est *universelle par son inspiration, par son expression, par son contenu, par son champ d'application, par son potentiel*, et elle proclame directement les droits de l'être humain au regard de

tous autres, à quelques groupes sociaux auxquels ils appartiennent les uns et les autres.

a) Par l'inspiration et l'expression tout d'abord.

Parmi les premiers projets privés de déclaration qui ont été conçus ou rédigés après la première guerre mondiale et même pendant la seconde, certains associaient indivisiblement à la proclamation d'un droit ou d'une liberté déterminée de l'homme, celle du devoir corrélatif de l'Etat de respecter et de garantir ce droit ou cette liberté. Au cours des travaux préparatoires de la Déclaration, soit en Commission des Droits de l'homme, soit au troisième Comité de l'Assemblée des Nations-Unies, cette tendance à nommer l'Etat presque en chaque article et, aussi à affirmer qu'il était le *constant et seul* débiteur de la protection dû au droit ou à la liberté visée dans cet article, s'est affirmée dans les amendements d'origine diverse, principalement soviétique. Mais c'est la tendance inverse qui l'a nettement emporté.

C'est délibérément que le mot « société » qui figure déjà dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, a été inséré de préférence à tous autres dans plusieurs des passages les plus importants de la Déclaration. A la fin du Préambule, la présente Déclaration universelle est proclamée « comme l'idéal commun à atteindre pour tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la *société* s'efforcent... de développer le respect de ces droits et liberté et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et internationales, la reconnaissance et l'application universelle et effective ».

L'article 22 qui forme la tête du chapitre concernant les droits économiques, sociaux et culturels et qui a été appelé le texte « chapeau » d'une matière capitale impliquant au plus haut degré le concours et les prestations de l'Etat, ne nomme même pas celui-ci : « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale... ».

Troisième exemple : l'article 29 paragraphe 2 rappelle que les droits et libertés de chacun sont limités par la loi « en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ».

En deux passages de la déclaration, c'est même le mot *communauté* dont le contenu juridique est encore plus lâche que celui de société, qui a été préféré (art. 27 § a et 29 § 1), pour désigner l'ensemble du milieu humain.

Ce n'est pas d'ailleurs que les rédacteurs de la Déclaration aient été assez aveugles pour nier le rôle essentiel des Etats dans une société interétatique. La présence et le rôle de ceux-ci sont sous-jacents et sont expressément mentionnés, soit avec la société (pour la protection de la famille : art. 16 § 3), soit par une référence aux Etats-Membres (Préambule § 6) aux Etats (art. 30), soit aux pays (art. 2 § 2 ; 14, 21 § 1 et § 2, 22), soit aux mesures d'ordre national (préambule-fin), aux juridictions nationales (art. 8) à l'effort national (art. 22). Mais la Déclaration exclut délibérément le système d'après lequel la société dite internationale ne serait composée que des Etats.

Le symbole visible le plus important de la tendance universaliste de la déclaration se révèle dans le changement du titre initial de celle-ci. Alors que, dans les débats de San-Francisco et le mandat conféré par l'Assemblée Générale des Nations-Unies à la Commission des Droits de l'Homme, il n'avait jamais été question que de déclaration « internationale » des droits de l'homme le troisième Comité de l'Assemblée de 1948 a voté à la fin de ses travaux, l'amendement français tendant à substituer le mot « universelle » au mot « internationale » et, en séance plénière, aucune objection n'a été faite contre cette nouvelle et significative appellation.

b) La déclaration est universelle par son contenu.

Au lieu d'être un agrandissement photographique, à l'échelle mondiale, des déclarations ou constitutions nationales (fussent-elles les plus modernes et les plus complètes), elle proclame

des droits de l'homme qu'aucune déclaration ou loi nationale n'a jamais eu qualité pour proclamer abstrairement, autrement que par référence à un pays déterminé : savoir le droit de tout homme à émigrer de tout pays y compris le sien (art. 13), celui de tout individu à une nationalité (art. 15) et celui de tout persécuté à bénéficier de l'asile en d'autres pays (art. 14 § 1).

Certes la reconnaissance de ces droits est encore incomplète ou imparfaite. La Déclaration ne consacre pas totalement le principe de la libre circulation de l'individu de pays à pays, puisqu'elle ne dit rien du droit d'immigration, symétrique de celui d'émigration ; ni le libre établissement en dehors du cercle d'un Etat déterminé. Elle ne proclame pas non plus expressément, contrairement à ce que la délégation française avait proposé, le devoir pour les Nations-Unies de se préoccuper, de concert avec les Etats, de la manière dont le persécuté obtiendra asile ou dont tout individu peut-être préservé effectivement de l'apatriodie, résultat des conflits négatifs entre législations des divers Etats sur la nationalité.

Mais ces imperfections regrettables ne font que souligner le sérieux avec lequel les délégations nationales ont discuté ce qui, dans le contenu de la Déclaration, échappe à l'emprise de chaque nation isolément.

c) La Déclaration est universelle comme s'appliquant à tous les êtres humains.

L'article 1^{er} proclame que « tous naissent libres et égaux en dignité et en droits ».

L'article 2 précisant le sens de la fin du Préambule décide en effet « que chacun peut se prévaloir de tous les droits et toutes libertés proclamés dans la présente déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

Ainsi on ne s'est pas borné à exclure, pour la jouissance des droits fondamentaux de l'homme, les discriminations de race, de sexe, de langue ou de religion, nommément condamnées

par la Charte des Nations-Unies, par réaction contre les atrocités doctrines hitlériennes. Tout être humain participe à ces droits fondamentaux, quelle que soit sa situation origininaire ou acquise. Il bénéficie en outre du principe de l'égalité devant la loi (art. 7).

Il est opportun de souligner ici que, conformément à la doctrine enseignée par G. Scelle, l'ordre juridique international impliqué par la Déclaration, ne fait aucune distinction entre les nationaux et les étrangers, en ce qui concerne les droits fondamentaux. Cela eût pu être mieux aménagé ou affirmé. Par exemple, la délégation française eût souhaité que l'article 6 disposant que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique » fut complété par les mots « et des droits civils fondamentaux ». Mais tout compte fait, cette adjonction eût pu être la source de difficultés. Or, il est certain que l'étranger jouit en particulier du droit à la vie, à la liberté, à la sûreté de sa personne (art. 3), au mariage (art. 16 § 1), à la propriété (art. 17), au travail (art. 23), à la garantie d'un recours effectif devant les juridictions du pays où il réside contre les actes violant les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par la loi (art. 8). La Déclaration n'établit de différences entre l'étranger et le national que pour le droit de revenir dans son pays (art. 14 § 2); pour celui de prendre part à la direction des affaires publiques ou d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays (art. 21, § 2, § 1).

Cependant on ne saurait oublier : d'une part, que la Déclaration elle-même a limité son bénéfice aux droits et libertés qu'elle proclame parmi lesquels ne sont pas compris la liberté d'immigration, le libre établissement et les droits non fondamentaux ; d'autre part, que les limitations aux droits fondamentaux dictés par les justes exigences de l'ordre public ou du bien-être général dans une société démocratique, peuvent trouver plus rigoureuses vis-à-vis de l'étranger que du national.

Le progrès vers l'universalité consistant à reconnaître tout être humain, un minimum de droits fondamentaux peut donc être conçu comme un impératif d'uniformité incompatible avec n'importe quelle vie en société.

d) Le domaine d'application de la Déclaration semble limité par la fin du Préambule « aux populations des Etats-Membres et à celles des territoires placés sous leur juridiction ». Mais l'article 2 paragraphe 2 qui a été voté, en Assemblée plénière conformément à un amendement britannique, est beaucoup plus compréhensif. « Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté ».

La délégation française a donc pu légitimement faire à la tribune, état de cette rédaction, pour affirmer que les populations des Etats non membres des Nations-Unies et les apatrides participent d'ores et déjà au bénéfice de la Déclaration, comme ceux des Etats-Membres ou des territoires placés sous leur juridiction.

VIII

L'analyse ci-dessus, peut paraître minutieuse et, à certains égards, fastidieuse. Mais son intérêt est de montrer la puissance de dynamisme universel que la Déclaration recèle dans ses textes, même imparfaits ou de compromis.

Elle confirme avec force l'impression générale que donne déjà la lecture de l'ensemble de la Déclaration, notamment l'accent de son Préambule et de ses textes les plus importants : à savoir que, pour la première fois dans l'histoire, une tentative a été faite par les représentants de l'ensemble des nations constituant l'humanité, pour formuler juridiquement les principes fondés « sur l'unité de la race humaine » proclamée tant par les grandes religions et philosophies universalistes que par la Révolution française et les doctrines sociales marxistes.

Or, à partir du moment où les Etats cessent d'être considérés comme les seuls membres de la société dite « internationale » et où s'affirme la société universelle dotée d'une prise directe vis-à-vis de toutes les créatures humaines, le refus à l'individu de la qualité de sujet de droit dans cette société,

avec les conséquences ligues que cette qualité emporte, s'avère inconcevable.

Ce n'est pas tel texte particulier, par exemple l'article 6 de la déclaration qui, en proclamant « le droit de chacun à la reconnaissance *en tous lieux* de sa personnalité juridique » a entendu par là reconnaître directement à chacun, le rang de sujet de droit dans toute espèce de société ; c'est la Déclaration Universelle tout entière qui, du préambule jusqu'à l'article 30 final, limite la compétence discrétionnaire des gouvernements et détermine l'aptitude de tout individu à la qualité de sujet de droit international.

La Commission de Droit international, instituée aux Nations-Unies en exécution d'une résolution de l'Assemblée Générale du 21 novembre 1947, et où le Professeur G. Scelle représente la science française a, dès sa première session ouverte le 12 avril 1949, su dégager une première conséquence de la Charte et de la Déclaration universelle. Appelée à préparer un projet de Déclaration des Droits et devoirs des Etats qui sera soumis directement à l'Assemblée des Nations-Unies, elle a, dans l'article 14, proclamé « que tout Etat a le devoir de conduire ses relations avec les autres Etats en conformité avec le droit international et avec le principe que la souveraineté de chaque Etat est soumise à la suprématie du droit international ». Mais elle n'a pas omis de proclamer aussi avec autorité « que tout Etat a le *devoir* de traiter toutes les personnes placées sous sa juridiction, avec respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »¹.

Ce texte prend dans le cadre de la société universelle dont la Déclaration du 10 décembre 1948 a formulé les bases humaines, une signification entièrement nouvelle.

Il constitue à la fois l'aboutissement d'un mouvement prolongé d'idées, d'un grand changement dans le droit international, — mais aussi le point de départ de nouveaux efforts et de nouveaux corollaires, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des Droits de l'homme.

1. Doc. A-CN-4-W10. Rev. 1 du 8 juin 1949.

IX

Comment l'individu, sujet de droit, pourra-t-il obtenir le respect effectif et universel des prérogatives dont il est titulaire ? Sera-t-il mis en mesure de faire jouer, le cas échéant, des garanties préventives ou des sanctions, en cas de violation de ses droits ou libertés fondamentales ?

Il est depuis longtemps admis, en droit public interne, qu'un régime de droit digne de ce nom doit comporter des garanties pour les libertés personnelles ou collectives des particuliers. Les constitutions des Etats centralistes ou fédératifs, les lois ordinaires ou la coutume organisent un système plus ou moins complet suivant les pays, s'échelonnant du droit de pétition — voeu ou du droit de pétition — plainte qui n'oblige pas l'autorité saisie à user de sa compétence, jusqu'aux recours judiciaires, soit préventifs d'abus (*habeas corpus*, interdits, amparo, etc...), soit sanctionnateurs (ordonnant la cessation d'un abus, annulant une mesure illégale, condamnant à une restitution ou à une réparation) et, plus haut encore, jusqu'aux poursuites pénales à l'encontre du particulier ou de l'agent public coupable d'une violation des droits de l'homme constitutive d'infraction.

En France, par exemple, le droit de pétition est ouvert à toute personne depuis la Révolution de 1789. Si la violation par le législateur d'un principe constitutionnel écrit au coutumier, ne peut justifier de recours juridictionnel en interdiction ou annulation, et n'engendre qu'assez qu'exceptionnellement d'action en réparation, au contraire toute violation de la loi ou d'une convention internationale ouvre accès à un recours soit devant la juridiction administrative, soit devant les tribunaux judiciaires, sauf dans les rares cas où peut être invoqué, soit l'irresponsabilité des actes de l'autorité judiciaire, soit le caractère discrétionnaire de l'acte du pouvoir exécutif.

L'article 8 de la Déclaration universelle, dû à un amendement proposé par la délégation du Mexique, est, sans aucun doute des plus importants puisqu'il proclame que « toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits

fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi ».

En ne visant que les juridictions d'un Etat déterminé, n'a pas voulu dire que chaque individu n'aurait de recours que devant une juridiction du pays dont il a la nationalité. Le délégué de la France à l'Assemblée Générale a précisé et fait admettre sans contradiction qu'un étranger peut, dans les cas visés par l'article 8, exercer un recours devant la juridiction de l'Etat où il réside ou bien de l'Etat où la violation du droit protégé a été commise à son préjudice.

Le projet de Pacte des droits de l'homme préparé par la Commission des Nations-Unies contient un article 2 provisoire dont la portée est encore plus large que celle de l'article 8 de la Déclaration¹. Dans son alinéa 1, il formule en effet, clairement l'engagement général pour chacune des Hautes-Parties contractantes « de garantir à tous les individus relevant de leur juridiction, les droits définis dans le présent Pacte ». Et dans chacun des deux alinéas suivants, il formule un engagement spécifique complémentaire, l'un « de prendre dans un délai raisonnable dans le cadre de leur constitution et des dispositions du présent Pacte, toutes mesures législatives et autres pour donner effet aux droits définis dans ledit Pacte ; les mesures législatives ou autres qui sont déjà en vigueur, ne le pouvaient pas » ; l'autre « de garantir à quiconque dont les droits et libertés définis dans le Pacte auront été violés, un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Il est à remarquer que tous ces textes ont été jusqu'à présent adoptés sans contestation de la part des Etats, même les plus susceptibles sur le chapitre de la souveraineté nationale, et leurs représentants acceptent l'engagement pris par chacun des Nations-Unies de garantir chez elle « comme elle l'entend » la jouissance effective des droits de l'homme proclamés et définis dans le Pacte. Or, comme l'opposition ne saurait venir

d'ailleurs, on peut espérer qu'en théorie tout au moins, l'ajustement des garanties nationales aux droits proclamés internationalement ne se heurtera à aucun refus de principe, lors de l'adoption définitive du futur Pacte.

X

Tout autre apparaît le problème sur le plan des mesures de contrôle et de garanties internationales. Un véritable conflit de principes sur lequel se greffent des divergences de tactique, met en présence, d'une part la doctrine traditionnelle de la souveraineté absolue des Etats qui se retranche derrière l'article 2 paragraphe 7 de la Charte excluant l'intervention des Nations-Unies « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un Etat » ; d'autre part, ceux qui, tirant immédiatement toutes les conséquences de la compétence générale reconnue par la Charte aux Organes des Nations-Unies, en vue de réaliser la coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous », ont proposé tant à la conférence de la Paix de Paris en 1946, qu'à l'Assemblée Générale des Nations-Unies, d'instituer une Cour internationale spéciale qui, sur la demande de tout individu intéressé, connaîtrait en appel des décisions judiciaires de chaque Etat dans le domaine des droits de l'Homme.

Ce sont les républiques soviétiques et les démocraties populaires qui ont *ab initio*, soutenu la thèse la plus conservatrice. C'est l'Australie qui s'est faite la protagoniste du système le plus hardi¹.

Entre ces deux camps extrêmes se placent deux groupes intermédiaires : l'un est le groupe anglo-américain qui ne nie pas la compétence générale des Nations-Unies dans un domaine que la Charte elle-même a soustrait à la compétence exclusive de chaque Etat, mais qui, se refusant aux discussions de principe sur l'admission de l'individu à la qualité de sujet de droit international, considère comme opportun de laisser

1. Rapport de la Commission et annexe du 21 juin 1949, Doc. E-CN.4 et add.

1. Doc. E-CN.4-AC-1-27.

pendant un premier stade aux seuls Etats-Membres, le soin d'attirer l'attention d'un autre Etat ou des Nations-Unies ou de la Cour de justice internationale de La Haye, sur la violation des droits de l'homme commise par cet autre Etat ou dans le champ de sa juridiction¹.

L'autre groupe intermédiaire à la tête duquel se trouve la France est plus progressif en ce sens qu'il propose de reconnaître immédiatement le « droit de pétition » plainte devant les Nations-Unies, aux individus, groupements et de ne pas le réserver aux seuls Etats au cas de violation des droits de l'homme².

Cette amorce pratique de la qualité de sujet de droit sur le plan international ne peut cependant, de l'avis de ce groupe, être accompagnée, dans les circonstances actuelles, ni de la création d'une Cour mondiale des droits de l'homme, ni même de l'attribution à tout individu du droit d'attraire directement le gouvernement d'un Etat étranger ou le sien propre devant la Cour de Justice internationale de La Haye adaptée à cette nouvelle tâche.

On admet dans ce groupe que lorsque les circonstances permettront d'aborder le second stade d'ordre juridictionnel, il sera nécessaire de le faire, d'abord soit grâce à l'institution de Cours régionales (p. ex., cours européenne, cours sud-américaine), soit de préférence en instituant un Parquet général des Nations-Unies qui serait l'agent de la Société universelle dans le litige opposant, en matière de droits de l'homme, l'individu à un gouvernement et surtout au sien.

XI

Au cours des premiers travaux préparatoires de la Déclaration universelle, un texte reconnaissant « le droit de pétition » aux individus et aux groupements, avait été inséré sans aucune limitation.

Mais, malgré les tentatives du représentant de la France qui

1. Doc. E-CN-4-274.

2. Doc. E-CN-4-82-Add-10 du 22 mai 1948 et Doc. E-CN-4-82-Add-10, Rev. 1, du 6 juin 1949.

avait tenté de sauver le principe en limitant sa portée aux seuls cas intéressant « la violation des droits de l'homme », le texte a disparu du projet soumis à l'Assemblée générale. Les efforts accomplis par les délégations française et cubaine pour le faire réintégrer à ce moment dans la Déclaration elle-même, se sont heurtés à l'opposition des autres groupes plus haut mentionnés.

L'échec n'a pas été total, en ce sens qu'une résolution spéciale de l'Assemblée¹ a renvoyé expressément à la Commission, le soin d'examiner la question du « droit de pétition » en même temps que celles concernant les mesures de mise en œuvre des droits de l'homme. De fait, la Commission des Droits de l'Homme, a, au cours de sa cinquième session, consacré de très importants débats à cette question du droit de pétition, sans réussir à dégager une majorité dans un sens quelconque, lorsqu'il s'est agi des mesures de garantie à insérer dans le Pacte.

Comme représentant de la doctrine française, j'ai fait valoir l'inconvénient qu'il y aurait sur le plan international, d'une part à laisser aux Etats le monopole exclusif et donc la responsabilité de « politiser » toujours les litiges concernant le respect des droits de l'homme et à étendre indûment la protection diplomatique d'un gouvernement sur les ressortissants d'un autre gouvernement par voie d'intervention. J'ai fait remarquer, d'autre part, que le refus global du droit de pétition à tout individu ou groupement marquerait à beaucoup d'égards un recul sur le droit international positif consacré au temps de la S.D.N. en matière de minorités ; qui serait en contradiction avec les procédures déjà instituées tant devant le Conseil de tutelle que devant l'Organisation internationale du travail ; qu'il serait contraire à l'esprit, sinon même à la lettre de l'article 71 de la Charte qui a fait des Organisations non gouvernementales dotées d'un statut consultatif *A* ou *B*, les auxiliaires du Conseil Économique et social. J'ai évoqué, au contraire, les avantages qu'il y aurait à reconnaître à l'individu et aux groupements ou associations, vis-à-vis des autorités et corps constitués de l'ordre juridique international « une compétence

1. Résolution 217, partie B du 10 décembre 1948.

immédiate » dosée avec modération, soit parce que les pétitions — plaintes autres que celles émanant des Etats — seraient soumises à plusieurs filtrages successifs quant à leur recevabilité et à leur sérieux, soit parce qu'un organe permanent d'examen et de conciliation composé de personnalités indépendantes élues par l'Assemblée générale devrait être institué (à défaut de la commission des Droits de l'Homme elle-même) pour toutes les affaires dont les Organes compétents des Nations-Unies ne se saisiraient pas eux-mêmes ou pour lesquelles des procédures particulières n'auraient pas été instituées¹.

Mais ces divers arguments n'ont pu encore convaincre tous ceux qui n'affichent aucune hostilité de principe à un contrôle international du respect des Droits de l'Homme. Il a donc été décidé le 8 juin 1949 qu'un questionnaire développé sera adressé aux gouvernements, afin qu'à sa prochaine session de 1950, la Commission puisse, sur le vu de leurs observations présenter un projet ayant des chances sérieuses d'être adopté.

La majorité de la Commission n'a pas tardé d'ailleurs à rendre compte de l'émotion soulevée dans la presse américaine et dans les organisations civiques non gouvernementales pour l'attitude négative de certaines délégations en ce qui concerne le droit de pétition. Dans un vote intervenu le 17 juin par 21 voix contre quatre avec trois abstentions, certaines de celles-ci se sont jointes aux huit autres pour « tirer un coup de chapeau au droit de pétition » et demander au Secrétaire Général de préparer une étude sur cette question, y compris la recevabilité et l'examen préliminaire des pétitions, en prenant en considération les observations des gouvernements.

Il est possible d'espérer qu'en l'année 1950 s'opérera un grand tournant dans une matière qui touche d'une manière intime à la structure même de l'ordre public international.

1. V. nos exposés du 16 juin 1948 à la III^e session de la Commission et des 6 et 7 juin 1949 à la V^e session.

2. Doc. E-CN.4-332 précité.

XII

Parmi ses propositions tendant à faciliter un grand changement de principe, dans des conditions pratiques modérées, le représentant de la France a émis la suggestion que, pour entrer en vigueur, le Pacte des Droits de l'Homme devrait obtenir la ratification ou l'adhésion des deux-tiers des Membres des Nations-Unies, dont deux au moins des Membres Permanents du Conseil de Sécurité (au lieu de l'unanimité de ces membres permanents exigée par la Charte pour l'entrée en vigueur d'amendements à celle-ci).

Cette concession destinée à faciliter l'entrée en vigueur d'engagements juridiques sur les droits de l'homme et des procédures de contrôle international de droit commun instituées par lui, ne semble ne pas avoir été encore jugée suffisante — car certains membres de la Commission se sont déclarés prêts à se contenter de quinze adhésions ou ratifications, d'autres de trente. Le membre Danois a suggéré qu'on pourrait annexer aux dispositions substantielles du Pacte, un Protocole sur les mesures de mise en œuvre, étagé de telle sorte que, comme pour l'Acte général dit d'arbitrage voté à Genève en 1928, les ratifications de certains Etats pourraient, elles aussi, s'étager au-delà du minimum accepté par tous les signataires du Pacte.

Mais le désir d'amorcer l'entrée en vigueur du Pacte, ne saurait faire perdre de vue la nécessité d'avoir un nombre suffisant d'adhésions et d'adhésions de nations ayant de grandes responsabilités internationales, pour que les Nations-Unies se décident par exemple à créer, un organe permanent d'examen des pétitions. La *réciprocité* constitue un élément fondamental pour le développement du droit international : les Nations qui se montreraient disposées à franchir en ce qui les concerne, le grand pas qui est dans la logique de la Déclaration, hésiteront à le faire si cet organe est élu ou composé par des représentants ou nationaux de pays qui refuseront de ratifier la création et d'accepter la compétence de cet organe, en ce qui concerne les pétitions pouvant intéresser les populations sous leur juridiction.

La proposition danoise, comme d'ailleurs le questionnaire

précité, ouvre cependant la porte, pour les Etats qui l'accepteraient, à des mesures de contrôle international encore plus hardies offrant à l'individu, reconnu sujet du droit international, l'accès direct des juridictions internationales.

XIII

Au stade actuel, la Cour de Justice internationale de La Haye n'est compétente que pour statuer sur les procès entr'Etats. Et certes, il est admis avec assez d'aisance qu'un Etat engage une action contre un autre, pour assurer la protection en justice des intérêts d'un individu.

On conçoit de même que, si le Pacte des Droits de l'Homme ne contenait aucune disposition créant des mesures spéciales d'application, il serait possible qu'un des Etats signataires puisse attirer devant la Cour de Justice un autre Etat signataire, et cela soit en vertu d'un compromis, soit d'une clause de compétence obligatoire spécialement insérée au bas du Pacte ou acceptée en général sur le fondement de l'article 36 du statut de la Cour.

Mais les objections contre l'intervention politique d'un Etat dans les rapports entr'un autre Etat et les ressortissants de ce dernier, sont telles qu'on ne voit pas comment une telle action en justice pourrait être pratiquement engagée.

La proposition australienne, tendant à instaurer une Cour internationale des droits de l'homme, a pour but de reconnaître à l'individu, le droit d'obtenir lui-même du juge international, la protection de ses droits fondamentaux contre son propre Etat.

Si, comme cela est évident, les chances *actuelles* d'un tel projet sont extrêmement faibles, ne sera-t-il pas possible d'amorcer le progrès du droit, par la création de cours régionales des droits de l'homme ? La question est ouvertement posée du moins dans l'Amérique latine et la nouvelle Union européenne.

En décembre 1947, le représentant français à la Commission des Droits de l'Homme a lancé l'idée d'un Parquet Général des Nations-Unies qui pourrait se substituer aux Etats particu-

liers, dans le déclanchement des actions judiciaires destinées à constater — et le cas échéant, à faire cesser et à réparer une violation des droits de l'homme commise au détriment d'un individu ou d'un groupe d'individus. Il a, devant la Commission elle-même esquissé le 16 juin 1948, les avantages de ce système qui encadrerait enfin l'Etat entre l'homme et la communauté humaine et pourrait concilier les droits et les responsabilités de chacun.

Cette idée n'est nullement liée dans la pensée de son auteur à la nécessité d'un procès pénal. Elle ne pourrait revêtir cependant que plus de force, si la Commission de Droit international instituée aux Nations-Unies, s'attachait à la création de la Cour criminelle internationale postulée par la convention sur la prévention et la répression du génocide que l'Assemblée des Nations-Unies a votée à Paris, en décembre 1948.

Il y a un lien intime entre la *responsabilité* de l'individu directement affirmée par la Charte et le tribunal de Nuremberg à l'encontre des plus grands criminels de guerre et les *droits* de l'homme dont la société internationale doit assumer la protection.

La reconnaissance effective de l'une et des autres ne peut se concevoir que si cette société internationale a une éthique et des institutions législatives, exécutives, judiciaires. M. Torrès-Bodet, Directeur-général de l'U.N.E.S.C.O., nouvellement élu, a affirmé que « des divers organismes internationaux, l'U.N.E.S.C.O., est le seul qui prétende atteindre directement l'homme ». Cela est actuellement vrai. Mais la Déclaration universelle des Droits de l'homme, qui n'est pas un organisme, ne se borne pas à envisager la condition humaine dans ses manifestations extérieures.

De même que les Déclarations des Droits ont servi de support à la formation des grandes sociétés nationales modernes, de même, sur un plan universel, la Déclaration de Paris dont l'avenir dépend essentiellement de l'éducation des individus et des organes de la société, fournit aux essais actuels d'organisation politique et juridique du monde, la base éthique et la considération pour l'Homme qui ont manqué jusqu'ici.