

1'427'342

LES DROITS CONSTITUTIONNELS ET LA GARANTIE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

ANTOINE FAVRE

I

L'ÉVOLUTION DES DROITS CONSTITUTIONNELS

L'affirmation, dans le droit public contemporain, des droits de l'homme et du citoyen procède de la philosophie politique qui prépara, au XVIII^e siècle, à l'encontre de l'absolutisme du Prince, l'avènement du régime constitutionnel.

L'homme est titulaire de droits qui sont des attributs de sa nature. Ces droits sont inaliénables et imprescriptibles. Ils sont antérieurs à la société et lui sont supérieurs. La société a l'obligation de les reconnaître et d'en garantir le respect. Ces droits sont sacrés ; ils sont absolus, sous réserve des minimales restrictions que les individus doivent consentir à leur exercice en raison des nécessités mêmes de l'association politique. L'homme est ainsi au point de départ de toutes les relations juridiques ; il en est le terme aussi. La société politique a pour mission d'assurer les conditions du plein épanouissement des facultés humaines. Elle l'accomplit en déterminant à l'aide de la loi la sphère d'autonomie des individus. Elle doit reconnaître comme licite tout déploiement d'activité qui ne nuit pas à autrui et qui ne contredit pas à l'intérêt général.

Cette doctrine inspira la Constituante française dans sa Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Et cette Déclaration exercera un prestige et une influence immenses dans la plupart des pays civilisés, qui en adopteront les principes et souvent les formules.

Les constitutions qu'un grand nombre de cantons suisses se donnèrent, sous l'influence du mouvement de la Régénération, vers les années 1830, instituaient la séparation des pouvoirs, le régime représentatif, la souveraineté populaire en matière constitutionnelle ; elles proclamaient

en outre, avec l'égalité devant la loi, un grand nombre de droits fondamentaux : la liberté de conscience et de croyance, la liberté et la sûreté de la personne, la liberté d'établissement, la liberté de commerce et d'industrie, l'inviolabilité du domicile et de la propriété, la liberté de réunion, la liberté de la presse, le droit de pétition. En outre, les codes civils et pénaux ainsi que les codes de procédure garantissaient aux citoyens bon nombre de droits essentiels.

La Constitution fédérale de 1848 formait la base juridique d'un Etat fédéral qui se substituait au régime de la Confédération d'Etats. Au sein de l'Etat nouveau, tous les citoyens devaient obtenir une garantie étendue de jouissance et d'exercice de leurs droits politiques. L'institution de l'Etat fédératif avait été déterminée, en une large mesure, par la révolution industrielle. Si la Constitution fédérale entendait laisser aux cantons la plupart de leurs attributions étatiques, une réglementation uniforme s'imposait dans les matières relatives au trafic : douanes, postes, monnaies, poids et mesures, etc. Les conditions nouvelles de la production et des échanges entraînaient une transformation profonde de la structure sociale du pays : la liberté d'établissement s'imposait.

Aussi la Constitution fédérale de 1848 contient-elle un énoncé des droits qu'on peut ranger en quatre groupes :

- a) l'égalité des citoyens devant la loi ;
- b) les *droits politiques* : suffrage, referendum ;
- c) les droits en rapport avec le *statut du citoyen* : liberté d'association, liberté de la presse, droit de pétition, garantie du secret des lettres, interdiction pour les cantons de priver un de leurs ressortissants du droit de cité, abolition de la peine de mort pour les délits politiques ;
- d) les droits en rapport avec l'*établissement* : libre établissement des citoyens suisses de l'une des confessions chrétiennes ; libre exercice du culte des confessions chrétiennes ; égalité de traitement des citoyens confédérés et des ressortissants du canton ; droit au juge naturel et au for du domicile ; abolition de la traite foraine et du droit de retrait.

La Constitution fédérale de 1874 exprimera d'une manière plus caractérisée la conception libérale de l'Etat en allongeant le catalogue des droits individuels, notamment sur le plan économique et dans le domaine de la liberté de conscience.

Sous le régime, antérieur à 1848, de la Confédération d'Etats, la condition des citoyens est réglée exclusivement par le droit cantonal. La Confédération n'a pas de sujets. Les décisions prises par la Diète ne s'adressent qu'aux Etats cantonaux.

Par la création de l'Etat fédératif, les citoyens deviennent les supports de deux systèmes juridiques : celui du canton et celui de l'Etat central. Ils deviennent les destinataires immédiats des prescriptions que chacun des deux ordres juridiques leur assigne dans son domaine propre, tel qu'il est délimité par la Constitution fédérale. En particulier, le citoyen bénéficie, en vertu du droit fédéral, de droits politiques ; la Constitution fédérale lui reconnaît aussi des libertés civiles. Et ce sont des organes de l'Etat central qui lui assureront la protection de ces droits et de ces libertés.

La concentration politique et juridique opérée par l'établissement de la Constitution fédérale de 1848 réalise une notable unification de la condition juridique des citoyens. Elle opère, pour nous servir d'un langage moderne, une « promotion fédérale » des citoyens.

Puisque, d'après la Constitution fédérale, les cantons demeurent chargés de la plus grande partie des tâches de l'Etat, on ne saurait être surpris que la garantie fédérale des droits de l'homme et du citoyen ait été organisée à l'encontre de l'Etat cantonal.

Les libertés civiles ont été conçues par l'école de l'individualisme libéral du XVIII^e siècle, comme une position de défense, comme un domaine d'activité à l'abri de toute contrainte de la puissance étatique, permettant à l'homme de développer toutes ses virtualités, en engageant sa responsabilité, d'accomplir ainsi son œuvre d'homme. Mais la liberté des citoyens est d'autant mieux assurée qu'ils peuvent exercer une action sur la vie de l'Etat, notamment sur la législation. Aussi l'école individualiste a-t-elle revendiqué, en même temps que la garantie des droits de l'homme, l'octroi aux citoyens de droits politiques.

Ces principes ont été dominants en Suisse, comme dans la plupart des pays civilisés, au cours du XIX^e siècle.

Mais il devint de plus en plus manifeste, dans les dernières décennies du XIX^e siècle, que la doctrine individualiste n'exprimait pas d'une manière complète la nature des droits de l'homme.

Tous les actes humains, en effet, ont une face individuelle et une face sociale. L'homme ne peut se réaliser d'une manière complète que dans une étroite union avec ses semblables. La loi ne saurait avoir pour unique objet de protéger les individus : elle doit favoriser leur collaboration. Les libertés civiles ne peuvent donc être conçues dans un sens seulement négatif : elles postulent l'établissement, par les soins de l'Etat, des conditions sociales qui permettent d'élever le niveau général de la société tant sur le plan matériel que dans le domaine culturel et favorisent, en même temps que le rayonnement de la personnalité

au profit de la collectivité, l'épanouissement de toutes les facultés humaines.

La solidarité de tous les membres du corps social qui appelle leur collaboration aux fins de la collectivité, requiert l'harmonisation des intérêts, la subordination de l'avantage particulier aux exigences du bien commun.

Tandis que les progrès de la civilisation moderne s'accroissent au XIX^e siècle, s'accroît la complexité de la vie sociale. Aussi bien, la loi apporte-t-elle des déterminations de plus en plus précises de certains droits et parfois des restrictions sensibles à leur exercice, afin d'opérer l'ajustement le plus exact possible de la liberté individuelle à l'intérêt général. Rien n'est si caractéristique de cette évolution que le développement des normes constitutionnelles, législatives et réglementaires au moyen desquelles est orienté ou restreint l'exercice de ce droit fondamental qu'est la liberté de commerce et d'industrie.

Cependant les droits constitutionnels continuent à bénéficier, dans la mesure déterminée par la loi, d'une protection juridique pratique et effective.

Vers la fin du XIX^e siècle, mais surtout dès la fin de la première guerre mondiale, une tendance nouvelle se manifeste dans le domaine de la protection des droits. Il ne s'agit plus de se prémunir contre les initiatives de l'Etat. Les textes constitutionnels énoncent maintenant des droits sociaux qui ont pour but de garantir en faveur de tous les citoyens des conditions de vie véritablement humaines. On avait jusque là pensé que le progrès et la sécurité résulteraient du libre déploiement des énergies individuelles et collectives. Les progrès techniques n'offraient-ils pas d'ailleurs la possibilité de développer les facultés humaines et d'accroître d'une manière inouïe la production des richesses ? Pourtant la civilisation moderne favorise la création de nouveaux privilèges et aussi la misère et l'insécurité. Les masses aspirent à participer aux bienfaits de la civilisation. L'égalité juridique postule, dans le régime démocratique surtout, si ce n'est une égalité des conditions qui est irréalisable, au moins l'établissement d'un régime du travail, de la propriété et de l'entraide qui favorise la conquête par les citoyens de moyens d'existence convenables. C'est ainsi que la Constitution fédérale qui a généralisé en 1874 l'instruction primaire en la rendant obligatoire, s'enrichit en 1946 de dispositions concernant la formation professionnelle (art. 34 ter). En 1913 sont établies des normes en faveur de la santé humaine (art. 69 et 31). Après avoir voté en 1890 un article 34 bis concernant l'assurance en cas d'accidents et de maladie, le peuple suisse

accepta, en 1925, un article 34 quater posant le principe de l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, puis, en 1945, le principe de l'assurance maternité et des allocations pour enfants, enfin en 1947 une disposition constitutionnelle faisant à la Confédération une obligation de prendre les mesures susceptibles de favoriser les occasions de travail, de prévenir les crises économiques et, au besoin, d'en combattre les effets, notamment par l'assurance-chômage (art. 31 quinquies et 34 ter).

Tandis que la garantie des libertés requiert que l'Etat adopte à l'égard de l'individu une attitude passive, les *droits sociaux* imposent à l'Etat des obligations positives. Les textes de la Constitution fédérale qui énoncent des libertés civiles créent directement des situations juridiques assorties de droits subjectifs que les citoyens peuvent faire valoir par l'action en justice. Les droits sociaux ne fondent de prétentions juridiques qu'en fonction des déterminations législatives qu'ils appellent. On pressent d'ailleurs que le législateur ne saurait garantir les droits sociaux que d'une manière relative : les prestations de l'Etat sont en rapport avec les ressources de la collectivité et celles-ci dépendent d'une prospérité économique générale et stable, fruit d'une harmonieuse collaboration internationale.

II

VERS LA GARANTIE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

Dans la conception du droit des gens, qui était classique jusqu'à la fondation de la Société des Nations, les Etats jouissent d'une souveraineté en principe absolue ; ils ne subissent que les minimales restrictions à l'exercice de leur liberté qui résultent des conventions et de la coutume. Ils possèdent une compétence générale en vue de l'accomplissement de la mission qui leur est propre : la réalisation du bien commun de la population qui réside sur leur territoire. Cette tâche consiste dans la protection des droits de leurs nationaux ainsi que des étrangers ; elle comporte aussi le recours aux mesures propres à favoriser, au profit de tous, le progrès de la civilisation.

Si l'on admet que le but de l'Etat consiste en premier lieu en la protection des droits fondamentaux de la personne humaine, on ne saurait méconnaître la primauté de ces droits sur la liberté de l'Etat et, par suite, contester la compétence de la communauté internationale d'assurer le respect de ces droits. Mais les Etats bénéficient d'une présomption : ils sont censés remplir pleinement leurs obligations envers leurs citoyens. Aussi le droit international traditionnel ne se préoccupe-t-il pas d'ordi-

naire de la condition des individus, sauf en ce qui concerne les étrangers. Il ne lie que les Etats. La société internationale fait confiance aux Etats.

Mais il est apparu que certains groupes humains ou certaines catégories de personnes méritaient une protection particulière qui ne pouvait être obtenue que par l'accord des Etats. Aussi le droit international a-t-il organisé la lutte contre l'esclavage, contre la traite des femmes, contre le libre trafic des stupéfiants. C'est aussi pourquoi des dispositions ont été insérées dans les traités de Vienne de 1856 et de Berlin de 1878 en faveur des minorités religieuses des Balkans. Le droit international vise alors des individus ou des groupes humains ; mais ses prescriptions ne s'adressent encore qu'aux Etats ; elles ne fondent aucun droit en faveur des particuliers ; elles n'établissent à leur profit ni action judiciaire ni sanctions.

La création de la Société des nations est le premier effort accompli en vue d'institutionnaliser la communauté internationale. La Ligue demeure cependant une association d'Etats.

La communauté internationale comprend une multitude d'individus, groupés généralement en Etats. Elle possède une structure complexe : elle est constituée d'individus et d'Etats, d'individus formant la communauté du genre humain, d'Etats formant la société internationale.

Le droit international classique ne rend pas compte de ce double fondement sociologique de la communauté internationale. Il s'en tient aux Etats. Si le bon ordre international veut qu'il se soucie de la condition des individus, c'est encore avec les Etats qu'il opère. Les particuliers peuvent être l'objet du droit international. Ils ne deviennent pas les titulaires de droits ou d'obligations de caractère international.

La Société des Nations est restée fidèle à la conception classique du droit international. Ses juristes, ses docteurs se défendront de vouloir créer un « super-Etat ». Et pourtant une société des Etats est quelque chose de plus que la coexistence des Etats ou leur réunion occasionnelle. La Société des Nations était destinée à être l'organe suprême de la communauté internationale. C'est pourquoi elle était tout naturellement amenée à s'intéresser à la sauvegarde des droits de l'homme. Mais le Pacte s'en tient au principe de la souveraineté des Etats. Cependant la Société accordera sa protection à des groupes humains qui lui paraissent mériter particulièrement son assistance : les populations des territoires sous mandat et les minorités nationales.

En vertu des chartes régissant leur condition juridique, les populations des territoires sous mandat obtenaient la garantie des droits fondamentaux de la personne. Si le système des mandats n'a pas accordé

aux individus un droit personnel de recours à une juridiction internationale, il a, grâce à la Commission des mandats, donné des résultats si satisfaisants que ses principes ont servi de base au régime de la Tutelle institué par la Charte des Nations Unies.

Les traités de minorités et les actes de même nature devaient assurer une protection très étendue des droits de l'homme en faveur des minorités nationales d'un grand nombre de pays, notamment de l'Est européen et de l'Asie Mineure. Les Etats à minorités s'engageaient à accorder à tous leurs habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté. Ils leur reconnaissaient le droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne serait pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Ils admettaient l'égalité civile et politique de tous les ressortissants du pays et reconnaissaient que la différence de race, de religion ou de langue ne pourrait nuire à aucun ressortissant du pays pour l'admission aux emplois publics ou pour l'exercice des diverses professions ou industries. Ils s'engageaient à n'édicter aucune restriction à l'égard du libre usage de leur langue, pour les membres des minorités nationales, dans leurs rapports privés ou publics et consentaient à favoriser dans les écoles primaires l'enseignement de leur propre langue aux enfants de leurs ressortissants appartenant à une minorité linguistique. Enfin ces Etats reconnaissaient que la garantie de ces droits serait assurée à leurs ressortissants selon les procédures établies par la Société des Nations.

Mais ces procédures se révélèrent compliquées, lentes, inadéquates au but proposé. D'ailleurs les Etats « minoritaires » étaient humiliés de devoir se défendre devant les organes de la Société des Nations contre des pétitionnaires dont le loyalisme n'était pas toujours irréprochable ; ils étaient vexés aussi d'être assujettis à des obligations auxquelles n'étaient pas astreints d'autres Etats à minorités. Plusieurs d'entre eux proposèrent la généralisation de la protection des droits des minorités. On en discuta à Genève au moment même où commençait la persécution naziste contre les Juifs... Le régime de la protection des minorités nationales avait vécu. Il ne restait plus qu'une voie ouverte : la reconnaissance, comme principes du droit des gens, des droits fondamentaux de l'homme.

« La conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu de droits soustraits à toute atteinte de la part de l'Etat. » C'est par cette affirmation que débute le préambule de la « Déclaration internationale des droits de l'homme » adoptée par l'Institut de droit international dans sa session de New-York du 12 octobre 1929, déclaration

qui a pour but de favoriser l'extension au monde entier de la reconnaissance des droits de l'homme.

Ce manifeste ne renferme que six articles qui portent sur l'égalité juridique, sur le droit à la vie, à la liberté, à la propriété, aux libertés religieuses, au droit au libre usage et à l'enseignement de la langue de son choix, au libre exercice des activités économiques indépendamment des différences de sexe, de race, de langue ou de religion ; sur l'interdiction enfin pour l'Etat de priver arbitrairement un individu de sa nationalité.

La Déclaration de New-York constitue une contribution modeste, mais réelle en vue de la généralisation de la garantie des droits humains. Elle demeure dans le cadre des déclarations du XIX^e siècle. Les libertés sont toutes affirmées à l'encontre de l'Etat.

Cette déclaration sera le point de départ d'un déploiement considérable de l'effort doctrinal américain. C'est du nouveau continent, surtout de l'Amérique latine, que sortiront ces dernières années les projets les mieux étudiés, les plus précieux de déclaration et de convention des droits de l'homme.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) constitue une union d'Etats plus fortement concentrée, au moins selon les vues de ses fondateurs et les dispositions de la Charte, que ne le fut la Société des Nations. L'ONU a été créée pendant une guerre soutenue contre le régime naziste, qui avait fait fi des droits les plus sacrés de la personne humaine. L'opinion très générale régnait à la conférence de San-Francisco que la sauvegarde des droits de l'homme se confondait désormais avec la sauvegarde de la paix.

La Charte contient déjà dans son préambule cette déclaration :

« Nous, peuples des Nations Unies, résolus... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes... avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins. »

L'art. 1 de la Charte énonce, parmi les buts des Nations Unies : « Réaliser la coopération internationale... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

Selon l'article 60, « L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent chapitre ». Et l'article 62

spécifie que le Conseil économique et social « peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ». La Charte assigne au régime de la Tutelle des fins sur ce point identiques (art. 76).

Le Conseil économique et social a institué, en vue de l'accomplissement de sa mission dans le domaine de la protection des droits de l'homme, la « Commission des droits de l'homme ». Cette Commission a été chargée par le Conseil économique et social de lui présenter des propositions, entre autres sujets sur une « Déclaration internationale des droits de l'homme ».

Après avoir accompli des travaux préliminaires en janvier et juin 1947 à Lake Success, la Commission a siégé à Genève du 2 au 17 décembre 1947. Elle avait à sa disposition de multiples projets de Déclaration des droits dont nous mentionnons, parmi les plus intéressants :

l'Exposé des droits essentiels de l'homme, rédigé par l'Institut de droit américain et présenté aux Nations Unies par le Panama ;

la Déclaration internationale des droits de l'homme, du professeur Lauterpacht ;

le Projet de Déclaration des droits et des devoirs internationaux de l'homme, rédigé par le Comité juridique interaméricain et présenté aux Nations Unies par le Chili ;

la Déclaration internationale des droits, proposée par la Fédération américaine du travail ;

le Projet de Déclaration des droits présenté à la Commission des droits de l'homme par M^{me} Roosevelt (10 courts articles).

La Commission a établi, au cours de multiples séances où les divers aspects du problème ont été largement débattus, un projet de Déclaration internationale des droits de l'homme et un projet de Pacte international des droits de l'homme.

Nous nous référerons souvent à ces derniers projets et au procès-verbal des délibérations de la Commission.

C'est la Commission des droits de l'homme que nous entendons lorsque nous disons : la Commission ; c'est à ses projets de Déclaration et de Pacte que nous nous reportons lorsque nous citons : la Déclaration ou le Pacte.

III

LE CONFLIT DES DOCTRINES

L'opinion qu'on se fait des droits de l'homme dépend de la conviction qu'on s'est formée au sujet de la nature de l'homme, de sa destinée, par suite de la position qu'il occupe au sein de la collectivité et enfin du rôle de la société politique.

Tout le droit constitutionnel de la Suisse, en tant qu'il a trait aux droits de l'homme, part de l'idée, qui n'était pas contestée dans la période de la Régénération, ni en 1848, ni en 1874, que l'homme a une valeur propre, une dignité éminente qui l'élève au-dessus de l'univers matériel et aussi des institutions sociales et politiques, que la personne humaine est dotée de facultés, d'attributs qui expriment sa nature, que l'Etat est tenu de reconnaître ces facultés et d'ajuster l'ordre juridique aux fins de la personne, qu'enfin l'Etat est au service de l'homme. Dans une telle conception fondamentale de l'Etat, le régime de la protection des droits de l'homme est basé sur la personne humaine vivant naturellement en société.

« Aucune société, a écrit J. Maritain (*Raison et Raisons*, pp. 330-331) ne peut vivre sans une commune inspiration fondamentale et sans une commune foi fondamentale. » Mais il s'agit là, dans sa pensée, d'un credo non d'ordre religieux, mais d'ordre temporel ressortissant à la culture et à la civilisation, d'un accord pratique sur la dignité humaine, la liberté, l'amour fraternel, la valeur absolue du bien moral.

Cependant ce credo peut être renforcé par des convictions religieuses. C'est ainsi que les auteurs des Déclarations américaines des droits les justifient en fonction de la filiation divine des hommes. On ne saurait s'étonner que l'inviolabilité, le caractère sacré des droits fondamentaux de l'homme soit confirmé aux yeux des croyants par la certitude de la destinée personnelle et immortelle de tout homme. Cela, des penseurs positivistes n'ont pas hésité à le reconnaître. « Si on supprime l'hypothèse d'un Dieu maître du monde..., je n'arrive pas à comprendre sur quelle réalité tu peux asseoir la notion d'un droit permettant à l'individu, monade isolée, de se poser en face des autres êtres qui l'entourent et de leur dire : Il y a en moi quelque chose d'intangible que je vous somme de respecter, parce que son principe est indépendant de vous. » (Antoine Baumann, *la Vie sociale de notre temps*, p. 222.) Dans sa *Festrede*, prononcée le 29 avril 1942 à l'occasion de l'anniversaire de la fondation de l'Université de Zurich, sur : *Die Menschenrechte nach*

reformierter Lehre, le professeur Emile Brunner a dit : « Là où le fondement religieux disparaît ou s'obscurcit, les droits de l'homme peuvent bien encore continuer à exister un certain temps, si toutefois un consensus éthique les soutient, mais ils n'ont plus la force de se défendre contre leur négation de la part d'une puissance totalitaire. Les droits de l'homme ont exactement autant de force que la foi qui les porte. C'est le gain des nouvelles évolutions politiques que, par elles, ce fondement religieux des droits de l'homme ait été de nouveau manifesté. » (pp. 6-7.)

Le nazisme, en raison de sa conception biologique de l'homme, a nié l'identité de nature de tous les hommes. En conséquence logique de ses principes, il a humilié, outragé la nature humaine, au delà de tout ce qui aurait pu être imaginé. C'est cela surtout qui a déterminé les Nations Unies à rappeler que le respect des droits de l'homme est une condition du bon ordre international. « L'on ne peut oublier, disait le représentant du Liban, M. Malik, dans une séance de la Commission des droits de l'homme, 4 décembre 1947, que le régime hitlérien a piétiné plus de dix ans les droits les plus sacrés de l'homme. C'est cette histoire récente qui a d'ailleurs donné naissance à la Commission. » Et lors d'une session préliminaire de la Commission, le 31.1.1947, tandis que le délégué chinois, M. Chang, remarquait qu'« à l'époque actuelle, il est nécessaire d'affirmer et d'élargir la différence qui existe entre l'homme et l'animal », le délégué français, M. Cassin, soulignait que « la déclaration doit comprendre un préambule mettant en valeur la pérennité des qualités communes au genre humain ».

Puisqu'il n'y a qu'une nature humaine, puisque chaque homme participe de l'humanité, tous les hommes doivent bénéficier d'une protection également efficace de leurs droits essentiels. Ils y ont droit comme hommes, avant de le mériter comme citoyens. Les États, en reconnaissant les droits humains et en les garantissant, remplissent une mission qui ressortit au bon ordre international comme au bien commun de l'État. Ils sont responsables de la protection des droits de l'homme non seulement envers le corps politique de la nation, mais devant la société internationale. « La loi, en général, a écrit Montesquieu (*Esprit des Lois*, I ch. III) est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre ; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine. » Le représentant du Royaume-Uni à la Commission des droits de l'homme, Lord Dukeston, remarquait, en séance du 16.12.47, que les droits de l'homme doivent être observés par tous les États parce que « ces droits et libertés font partie du droit naturel qui constitue

le fond de n'importe quel droit et du droit international ». Ainsi que le déclarait un jour M. Bénès, la bonne entente entre les peuples « réside dans le respect de la personnalité humaine quelle qu'elle soit, qui n'est autre que le respect de ce qu'il y a de divin dans l'homme ». (Cité par René Brunet, *la garantie internationale des droits de l'homme*, p. 92.)

Dans la société internationale inorganique, les Etats n'avaient généralement aucun compte à rendre au sujet de la manière dont ils coopéraient au bien commun international. Ils étaient censés faire toute chose pour le mieux.

La concentration politique et juridique de l'humanité dans le cadre d'une institution telle que l'ONU opère naturellement une « promotion internationale » de la personne humaine. L'homme est en effet au point de départ de toute relation juridique. Il est en définitive le bénéficiaire de tout le procès de réalisation du droit. Le progrès du droit des gens exige que l'élément premier et dernier de la communauté internationale acquière une compétence élargie à son profit sur le plan du droit international. Il demande que cette extension de la personnalité de la personne humaine s'opère d'une manière générale, universelle, afin que la cohésion de la communauté internationale qui résulte de l'institution juridique de l'humanité favorise les progrès de la civilisation et la protection des droits essentiels de toutes les personnes humaines.

Dans leur « *Essai sur l'ordre politique national et international* », J. T. Delos et B. de Solages décrivent avec précision cette évolution nécessaire du régime de protection des droits humains. « La jouissance et la garantie de ces droits humains forment le bien commun de la plus grande collectivité humaine, avant de constituer celle des Etats particuliers, qui les considèrent déjà sous un angle plus déterminé. Dans la mesure où la communauté humaine cesse d'être un idéal futur pour devenir une réalité présente, où l'organisation internationale et les sociétés d'Etat se donnent comme but d'encourager, de développer ou de garantir le respect des droits dont nous parlons, l'individu prend rang parmi les membres effectifs de la communauté humaine, et devient un sujet de droit international. On peut donc dire qu'il revêt cette qualité chaque fois qu'il a personnellement et directement relation avec le bien commun international ; elle devient de plus en plus apparente, à mesure que se développe la communauté humaine et que progressent l'organisation internationale et son régime de droit. La protection internationale des droits de l'homme est l'un des buts de l'organisation internationale, et l'un des signes auxquels on peut mesurer son progrès. » (p. 86-87.)

Tandis que les pays de l'Occident énoncent et garantissent les prin-

cipales libertés individuelles à l'encontre de l'Etat, que leurs constitutions récentes y ajoutent un certain nombre de droits des citoyens à des prestations de l'Etat, la révolution bolcheviste apporte au monde une doctrine nouvelle.

La « Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité » de janvier 1918 ne fait aucune mention de la garantie des libertés individuelles. Elle consacre la dictature du prolétariat, qui a pour mission la suppression de toute exploitation de l'homme par l'homme, l'annulation complète de la division de la société en classes, l'extermination impitoyable des exploités.

Les constitutions soviétiques du 10 juillet 1918, du 11 mai 1925 et du 5 décembre 1936 énoncent, il est vrai, des droits et des libertés des citoyens. Mais sous quelle forme ?

La constitution en vigueur, de 1936, proclame en premier lieu le droit au travail, au repos, aux assurances sociales, à l'instruction primaire générale et gratuite. Ce sont là des droits à des prestations de l'Etat. La constitution reconnaît aussi l'égalité des droits.

Puis sont affirmées les libertés : de parole, de presse, de réunion, de culte, de propagande antireligieuse, etc. Mais ces libertés sont octroyées « conformément aux intérêts des travailleurs et afin d'affermir le régime socialiste » (art. 125, al. 1). La constitution promet l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances ; elle pose le principe de la garantie contre les arrestations arbitraires ; elle protège le droit des citoyens à la propriété personnelle des revenus et épargnes provenant de leur travail, à la propriété de la maison d'habitation, des objets d'usage courant ainsi que le droit d'héritage de la propriété personnelle des citoyens ; elle fait un devoir pour tout citoyen de sauvegarder et de renforcer la propriété socialiste, qui est la base sacrée et inviolable du régime soviétique.

Dans l'ensemble, le système des libertés dans l'Union soviétique n'est pas institué en faveur des individus. Il consiste plutôt en une « libération » de la collectivité à l'égard des « superstructures » politiques, économiques, religieuses de l'ancien régime et dans une direction des esprits et des volontés, donnée par les soins du parti communiste, en vue d'atteindre aux objectifs du régime soviétique.

Aussi ne saurait-on s'étonner que les représentants de l'Union soviétique, de l'Ukraine, de la Bielorussie, de la Yougoslavie aient adopté à la Commission des droits de l'homme des thèses et des conclusions qui s'écartent fondamentalement de celles des représentants de la plupart des pays.

La Commission a en effet élaboré une Déclaration, qui contient, en plus de l'énoncé des libertés individuelles, l'affirmation de multiples droits sociaux : droit au travail, à la protection de la santé, à la sécurité sociale, à l'instruction. Elle a aussi établi un pacte international des droits de l'homme qui rend obligatoire le respect des libertés individuelles.

Ces textes n'ont pas été acceptés par le délégué de l'Union soviétique ni par ceux des pays qui lui sont apparentés.

De l'avis des représentants des pays à direction communiste, les déclarations des droits de l'homme qui mettent l'accent sur les libertés individuelles reposent sur une base erronée. Il faut partir des droits sociaux, c'est dire qu'il faut se soucier en premier lieu de l'obligation pour l'Etat de fournir aux individus des prestations représentant un minimum de sécurité sociale : droit au travail, au repos, à l'éducation, à la sécurité sociale.

Un projet de convention, comme celui que la Commission a élaboré, « manque de sincérité » a expliqué le représentant de l'Ukraine. Il « ne contient aucune garantie de protection contre le chômage et les crises économiques ». Ce délégué « craint qu'en période de dépression économique, les principes contenus dans la convention actuelle des Droits de l'homme ne sonnent creux. La convention confirme l'expression qu'il a entendue aux Etats-Unis : Les hommes sont libres, mais meurent de faim. L'homme ordinaire s'intéresse seulement à la liberté de presse et à la liberté de parole lorsqu'il est à l'abri de la misère ; or, la convention ne prévoit aucune garantie des conditions de vie matérielles. Il conclut que les travaux de la Commission ont été infructueux parce qu'ils n'ont pu réaliser une harmonie entre les droits économiques et les droits politiques de l'homme ». (Séance du 16.12.1947.)

Dans le même ordre d'idées, le représentant de la Yougoslavie a exposé que l'idéal de liberté individuelle, qui fut l'idéal social et politique de la classe bourgeoise, est historiquement dépassé. « De nouvelles conditions économiques, au vingtième siècle, ont fait naître un esprit de collectivité, une conscience de solidarité. La liberté individuelle ne peut se développer que dans une parfaite harmonie entre l'individu et la collectivité. *L'idéal social réside dans l'identité des intérêts de la société et de l'individu.* » (Séance du 31.1.1947).

Lord Dukeston (Royaume-Uni) fit observer que la voie suivie par la Commission était la bonne. Il faut faire accepter par les peuples l'idée de liberté : la sécurité sociale doit être obtenue dans un régime de liberté. Si les libertés individuelles ne sont pas garanties, « les mesures de sécurité sociale ne pourraient prendre forme à moins d'être imposées par un Etat philanthrope sans qu'ait pu se développer librement chez les

hommes la conscience de ces libertés et de ces droits... Si les droits et les libertés énoncés dans la... Charte deviennent une réalité, ils contribuent à l'établissement graduel des autres libertés... Les droits de l'homme se développent d'abord grâce à la reconnaissance de la liberté de parole... Il est préférable d'apprendre au commun des hommes le fonctionnement de la démocratie plutôt que de les considérer comme des mineurs et de leur imposer certaines règles. Cette dernière façon de voir aurait quelque analogie avec le système des dictatures. *Il faut au monde des hommes libres et non des esclaves bien nourris*» (Décembre 1947).

La controverse fut plus vive encore sur la question de l'application du Pacte des droits de l'homme. De l'avis de la majorité, il est inutile de voter des déclarations ou de conclure des conventions si l'on ne prend pas les mesures propres à assurer le respect des droits proclamés. Il s'impose donc d'instituer un contrôle judiciaire des actes des Etats.

Prétention intolérable, répondent l'Union soviétique et les Puissances affiliées. « C'est là une tentative d'enfreindre grossièrement l'art. 2, ch. 7 de la Charte des Nations Unies qui dénie le droit d'intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat », dit M. Bogomolov (Union soviétique). « Il serait normal, ajoute M. Ribnikar (Yougoslavie) de voir que les Etats faibles s'opposent à ces tentatives de dictature et d'oppression internationales, mais l'on constate, au contraire, que les gouvernements de pays européens et sud-américains qui sont économiquement faibles, ne s'opposent pas toujours à ces tentatives de domination ; même des Puissances moyennes acceptent l'immixtion dans leurs affaires, sans égard pour la souveraineté nationale. L'on voit même certains hommes d'Etat défendre la théorie que la souveraineté nationale est une notion désuète et que les pays ne peuvent désormais vivre dans l'indépendance. Le plan Marshall est le résultat de telles théories. » D'ailleurs, déclare M. Klekovkin (Ukraine), « aucune cour des Droits de l'homme est nécessaire pour l'application des principes de la déclaration dans son pays, où l'égalité complète entre les citoyens et les groupes nationaux est garantie et le respect des droits de l'homme assuré par la nouvelle constitution stalinienne ».

Mais les Etats de l'Occident objectent que les frontières du domaine réservé des Etats sont mouvantes, que le progrès du droit international les fait reculer, que la reconnaissance internationale des droits de l'homme a précisément pour effet de soustraire cette matière à la compétence exclusive des Etats, qu'on « ne comprend pas comment un Etat, en vertu de la souveraineté nationale, pourrait être laissé seul juge de l'exécution des engagements qu'il a pris sur le plan international » (lord

Dukeston, Royaume-Uni). La représentante de la Fédération américaine du travail, M^{lle} Sender, fit observer que « la Société des nations a fait faillite non pas parce que ses principes n'étaient pas sains, mais parce que les moyens de mise en application de ces principes lui faisaient défaut... Si, dans l'importante question de la mise en œuvre, la souveraineté nationale devenait le principe fondamental, ainsi que certaines délégations semblent le désirer, il faudra bien reconnaître alors que le Conseil de sécurité et même la Cour internationale de justice devraient être supprimés puisque tous leurs travaux pourraient être interprétés comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats ». M. Dehousse (Belgique) après avoir rapporté que la Commission a procédé à de longs échanges de vues sur les droits souverains des Etats et qu'il aurait préféré entendre mentionner plus souvent les droits souverains de l'homme, déclara qu'une telle conception de la souveraineté n'a pas été mise en avant pendant quinze ans et considéra comme « réactionnaire » toute attitude défendant une telle conception. (Séances du 15.12.1947.)

De pareilles divergences de vues sont la conséquence inéluctable du conflit des doctrines. N'hésitons pas à reconnaître que dans le système totalitaire, où l'Etat revendique la complète subordination de l'être humain à ses fins, où les droits des individus sont de simples concessions de l'Etat et ne sont dignes de respect que s'ils se confondent avec l'intérêt de la collectivité, il n'y a pas place pour une garantie de droits individuels que le citoyen pourrait faire valoir à l'encontre de l'Etat. L'individu n'y possède pas de droits fondamentaux : il exerce des fonctions. Dès lors une protection internationale de droits individuels opposables à l'Etat est véritablement inconcevable et impraticable. Lorsque, au sein d'une commission s'occupant de la garantie internationale des droits de l'homme, les délégués anglais, libanais ou belge, d'une part, les délégués soviétiques d'autre part, délibèrent sur les droits de l'homme, ils ne parlent pas le même langage. Emile Brunner a écrit (op. cit. p. 5) : « La question des droits de l'homme est une question de philosophie et de croyance. La négation des droits de l'homme, comme leur affirmation est affaire de conviction religieuse. »

Mais il y a des droits fondamentaux de l'homme ; il existe une société internationale qui a la mission de protéger ces droits.

La Déclaration et le Pacte des droits de l'homme ont pour but de les préciser et d'en assurer la garantie.

Nous nous arrêterons aux principaux d'entre ces droits pour signaler l'intérêt que leur reconnaissance par le droit des gens présente du point de vue du droit suisse.

IV

LES DROITS DE L'HOMME

1. L'égalité devant la loi

Comme tous les projets, la Déclaration énonce le principe de l'*égalité devant la loi*. Si personne ne requiert l'égalité des conditions, plusieurs demandent l'égalité des chances sur les plans divers de la vie sociale et revendiquent le droit égal pour tous d'accéder aux bienfaits de la civilisation.

La Charte de San-Francisco et la Déclaration proclament d'une manière absolue l'égalité des sexes. Mais aucun pays, sauf peut-être l'URSS et la France, n'a pleinement accepté ou appliqué ce principe.

L'opinion dominante est favorable à l'égalité politique des deux sexes. La Suisse est sur ce point, comme sur plusieurs autres, dans une « situation spéciale ». L'électorat y est considéré comme une magistrature, non comme un droit (William Martin, Histoire de la Suisse, p. 252).

Tous les membres des Nations Unies n'accordent pas aux femmes les mêmes droits politiques qu'aux hommes. Une proposition faite à l'Assemblée générale de l'ONU, tendant à ce que les Etats désireux d'entrer dans l'Organisation justifient qu'ils ont institué l'égalité politique des deux sexes, n'a pas été adoptée (16.11.1946).

L'égalité juridique des étrangers et des nationaux ne saurait être requise aujourd'hui qu'en ce qui a trait aux droits proclamés dans la Déclaration et à ceux garantis par les traités et par la coutume.

2. Les libertés individuelles

La Déclaration proclame le *droit à la vie*. Ce droit est conçu aujourd'hui dans un sens très large. La vie humaine n'est pas seulement la vie physique, mais la vie humaine dans sa plénitude et sa dignité éminente. La réaction contre la barbarie moderne a amené les représentants du Chili et du Liban à demander la protection de l'enfant à naître, dès le moment de la conception. L'opinion dominante s'est manifestée dans un sens favorable à la répression de l'avortement sous des réserves correspondant sensiblement à celles énoncées par le Code pénal suisse.

Les dispositions concernant la *sûreté* de la personne, l'interdiction d'arrestations arbitraires, le droit de se faire juger par les tribunaux

ordinaires, les droits de la défense devant les tribunaux, l'interdiction de la torture et des peines corporelles cruelles, le principe *nulla poena sine lege*, toutes ces règles, qui sont énoncées d'une manière détaillée dans la Déclaration et le Pacte, appartiennent depuis longtemps à notre patrimoine juridique.

La liberté d'*établissement* est plus largement reconnue que ce ne fut le cas dans les dernières décennies : sous les réserves dictées par l'ordre public, chacun doit pouvoir librement circuler et choisir sa résidence.

Le droit d'*émigrer* et d'acquérir la nationalité de l'Etat qui veut bien l'accorder est reconnu d'une manière très générale ; l'Union soviétique ne l'admet pas.

Le droit d'*asile* a été considéré par la Suisse comme une faveur accordée ou retirée d'une manière discrétionnaire. La Déclaration en fait un droit individuel. L'Union soviétique en réserverait le bénéfice aux individus persécutés en raison de convictions politiques et sociales auxquelles ce pays voue une particulière faveur.

Le domaine du *mariage* et de la *famille* est le champ clos où s'affrontent toutes les doctrines sociales. M. Malik (Liban) va jusqu'à proposer un texte disant : « La famille, fondée sur le mariage, est le groupement naturel et fondamental de la société. Douée par le Créateur de droits inaliénables préalables à tout droit positif, elle sera protégée par l'Etat et la société. » De leur côté, les représentants des Soviets accentuent le rôle de l'Etat et de la loi en cette matière et s'éloignent fort de l'individualisme des premières années du bolchevisme. M. Bogomolov (séance du 9.12.1947) a déclaré « qu'en matière de mariage, au XX^e siècle la question n'est plus la libre volonté des époux. La question du mariage doit être examinée sous l'angle de la protection que l'Etat doit assurer au foyer et principalement en mettant l'accent sur la protection des enfants ». La Commission a adopté un texte disant que la famille, fondée sur le mariage est l'élément naturel et fondamental de la société ; que l'homme et la femme ont la même liberté de contracter mariage ; que le mariage et la famille doivent être protégés par l'Etat et la société.

Le droit de *propriété* est énoncé dans la Déclaration de la manière que voici : « Tout homme a le droit de posséder des biens conformément aux lois du pays où ses biens sont situés. Nul ne peut être privé arbitrairement de ses biens. » C'est bien incolore. Mais il ne pourrait en être autrement. Le statut de la propriété est fonction d'un régime économique. La Déclaration des droits ne saurait avoir la prétention de bouleverser les systèmes établis.

La liberté personnelle de *pensée* et de *conscience*, dit la Déclaration, celle de professer une croyance ou d'en changer, constituent des droits sacrés et absolus. — Sacrés, nous le concédons. Absolus ? — Il n'y a pas de droits absolus. Nous ne pensons pas que les auteurs du projet croient qu'on puisse se libérer d'obligations civiques par des motifs de conscience.

La *liberté de l'information* a fait l'objet d'une longue conférence qui s'est réunie à Genève du 23 mars au 21 avril 1948 et a pris de nombreuses résolutions. La conférence a proposé d'insérer dans la Déclaration des droits de l'homme un article ainsi conçu : « Tout individu a droit à la liberté de pensée et d'expression, ce qui implique le droit d'exercer la liberté d'opinion sans être inquiété et de chercher, de recevoir et de faire connaître les nouvelles et les idées par quelque moyen que ce soit et sans considération de frontières. » La Suisse n'éprouva aucune difficulté à accepter pareil texte.

L'affirmation de la *liberté de réunion* et d'*association* figurant dans les documents de la Commission répond aux principes traditionnels.

3. Les droits sociaux

A l'exemple de maint texte constitutionnel récent, la Déclaration affirme le *droit au travail*. Les larges débats qui se sont déroulés au sein du peuple suisse en 1946 et 1947 sur le droit au travail ont révélé combien équivoque est la formule. Pour la Suisse, le droit au travail s'exprime dans ces deux dispositions constitutionnelles : « La liberté du commerce et de l'industrie est garantie sur tout le territoire de la Confédération. » (Art. 31.) « La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. Elle édictera des dispositions sur les moyens de procurer du travail. » (Art. 31 quinquies.) Ainsi le droit au travail apparaît tout d'abord dans le sens négatif d'une liberté individuelle affirmée à l'encontre de l'Etat, puis dans le sens positif de l'obligation pour l'Etat d'assumer certaines responsabilités économiques.

Au cours de la séance de la Commission du 16.12.1947, M. Bogomolov (Union soviétique) a fait ces justes remarques : « Dans le système social et économique soviétique où toutes les entreprises industrielles appartiennent à l'Etat, il est normal que celui-ci prenne l'obligation de fournir du travail à ses citoyens. Mais la Déclaration s'adresse également à des pays où subsistent, à côté de l'Etat, les entreprises

privées et où l'Etat ne pourrait accepter toutes les responsabilités concernant le travail des citoyens. Il peut cependant, dans ces cas, grâce à des mesures économiques, prendre des dispositions efficaces pour la lutte contre le chômage. Il y a donc une différence entre l'obligation de fournir du travail aux citoyens et celle de prendre des mesures pour la lutte contre le chômage.»

Le texte suivant fut adopté dans la Déclaration ; il paraît s'accorder avec la recherche du plein emploi dans une économie libre : « Toute personne a droit au travail. — L'Etat a le devoir de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour assurer à toutes les personnes ayant habituellement leur résidence sur son territoire la possibilité d'accomplir un travail utile. — Il incombe à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le chômage. »

La Déclaration assigne à l'Etat et à la communauté l'obligation de protéger la *santé* des citoyens grâce à une alimentation, un habillement, une habitation et à des soins médicaux d'un niveau aussi élevé que le permettent les ressources de l'Etat et de la communauté.

Voici le domaine des *assurances sociales*. « Toute personne a droit à la sécurité sociale. L'Etat a le devoir de prendre ou de veiller à ce que soient prises toutes les mesures visant à protéger l'individu contre les conséquences du chômage, des infirmités, de la vieillesse et contre les autres cas de perte des moyens d'existence pour des raisons étrangères à sa volonté. — Une aide et une assistance spéciales doivent être accordées à la maternité. L'enfance a pareillement droit à une aide et à une assistance spéciales. »

Quant au *repos* et aux *loisirs*, ils doivent être assurés à tous par les lois et les accords prévoyant, notamment, une limitation raisonnable des heures de travail et des congés périodiques payés.

Relevons enfin *le droit à l'instruction*. L'instruction primaire doit être gratuite et obligatoire. L'accès aux études supérieures doit être ouvert à tous, sans distinction de condition. M. Bogomolov (Union soviétique) a tenu à préciser que « selon lui, il est évident que l'instruction doit être donnée à l'individu pour lui permettre de remplir ses obligations à l'égard de la communauté ». (Séance du 10.12.1947.)

4. Les droits politiques

Le principe démocratique de la participation des citoyens aux affaires publiques fait l'objet de deux articles de la Déclaration.

« Toute personne, sans discrimination, a le droit de prendre une

part effective aux affaires publiques de son pays. L'Etat doit se conformer à la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime par des élections qui doivent être périodiques, libres, sincères et au scrutin secret.»

En vertu de cette norme, le suffrage universel doit comprendre le suffrage féminin.

Il est dit aussi que « toute personne a un égal accès aux fonctions publiques dans les services de l'Etat dont elle est un citoyen ou un ressortissant ».

V

PERSPECTIVES

La Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1848 ne se contenta pas de proclamer des droits et des libertés individuels. Elle institua une voie de droit propre à en garantir le respect. Le citoyen qui se plaignait d'être lésé dans ses droits pouvait s'adresser au Conseil fédéral et recourir contre sa décision à l'Assemblée fédérale ; il pouvait aussi s'adresser directement à l'Assemblée fédérale. Le Tribunal fédéral n'était saisi d'une réclamation que si elle lui était renvoyée par l'Assemblée fédérale, ce qui ne se produisit qu'une fois de 1848 à 1874. Enfin, la Constitution fédérale de 1874 attribua au Tribunal fédéral la connaissance des réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens.

Les publicistes sont généralement d'avis qu'il est inutile de proclamer des droits humains si une autorité n'est pas établie à laquelle les individus lésés par les actes d'un Etat peuvent en appeler pour obtenir protection.

Le droit international devra-t-il être établi sur les mêmes bases que celui de l'Etat fédératif ? Il serait vain de chercher à prédire comment les droits de l'homme seront garantis un jour sur le plan international. Nous nous proposons seulement de présenter quelques observations sur les données du problème.

La Commission des droits de l'homme a élaboré une Déclaration et un Pacte. Elle n'a pas encore pris position sur la mise en œuvre des droits proclamés.

Une déclaration sort-elle des effets juridiques ? A-t-elle pour effet d'élever l'individu au rang de sujet de droit international ?

La Charte de San-Francisco contient de multiples affirmations concernant la protection des droits de l'homme. Ces principes sont certainement valables du point de vue juridique. Mais dans quelle mesure

le sont-ils ? — A notre avis, les organes des Nations Unies sont liés par ces principes ; ils ne sauraient les méconnaître dans l'exercice de leurs attributions ; ils ne pourraient mettre sur le même pied un Etat qui les aurait observés et celui qui les aurait violés. D'autre part, ces normes obligent les Etats à poser, par des conventions et par des prescriptions de droit interne, les règles par le moyen desquelles ces principes seront spécifiés et mis en œuvre. Mais la Charte ne prévoit ni voie de droit, ni système de sanctions à l'égard d'un Etat, tant que la violation des droits fondamentaux de l'homme ne constitue pas une menace contre la paix. Or, la violation par un Etat des droits de l'homme ne constituera qu'exceptionnellement à elle seule une cause de trouble international menaçant la paix.

Une Déclaration des droits de l'homme telle que celle élaborée par la Commission pourrait, si elle le prévoyait expressément, fonder des situations juridiques individuelles assorties de droits subjectifs. Nous constatons que les auteurs de la Déclaration n'ont pas envisagé de telles conséquences. En rédigeant un Pacte qui ne reprend de la Déclaration que le principe de l'égalité et les libertés individuelles, puis en y apportant les déterminations propres à en assurer une exacte application, ils ont au contraire laissé entendre que la Déclaration ne fonderait pas directement de droits individuels. A défaut de précision sur sa nature et sa portée, la Déclaration aurait des effets comparables aux dispositions de la Charte de San-Francisco concernant les droits de l'homme.

En revanche le Pacte (ou convention) doit déployer des effets juridiques précis que le projet énonce en son article 2 et que le groupe de la Commission chargé d'étudier la mise en œuvre a précisés comme suit :

« Le groupe de travail est d'avis que les dispositions d'une charte ou d'une convention doivent faire partie intégrante des lois des Etats qui la ratifieront. Les divers Etats doivent, par conséquent, faire le nécessaire pour que leur législation nationale reprenne le contenu de la Charte de telle sorte qu'aucun organe exécutif ou législatif, ni aucun gouvernement ne puissent passer outre à ses dispositions et que la justice seule constitue l'organe appelé à garantir les droits des citoyens de ces Etats tels qu'ils sont définis dans la Charte. »

Si l'on en restait là, la condition juridique des individus continuerait à être réglée par le droit interne.

Faut-il faire preuve de hardiesse en instituant une procédure internationale de recours ouverte aux individus ?

La logique semble bien le commander puisque la protection des droits de l'homme devient une question d'ordre international. Mais il y a des objections.

Certains craignent qu'une Cour internationale des droits de l'homme ne soit submergée de recours.

— Mais on peut établir des cribles. Le recours ne serait recevable qu'après l'épuisement des instances nationales et le déroulement d'une procédure internationale de conciliation.

Puis, les droits de l'homme ne sont jamais absolus ; leur exercice ne saurait en être reconnu d'une manière inconditionnée. Dans tout Etat, le législateur apporte des restrictions à l'exercice des libertés individuelles de manière à sauvegarder l'intérêt des autres membres de la collectivité et l'ordre public. La Cour internationale deviendrait-elle juge d'une telle législation ?

— On peut répondre que la Cour ne statuerait que sur le cas de violation manifeste des droits fondamentaux. Mais quelle sécurité juridique obtient-on alors ?

En cas de guerre, de crise, de danger public, l'intérêt général peut exiger que la garantie des droits soit suspendue.

— L'article 4 du projet de Pacte envisage cette hypothèse : il dispose que l'Etat qui prend de telles mesures doit en informer le Secrétariat de l'ONU. Mais c'est l'Etat qui reste juge de l'opportunité des décisions qu'il prend.

Enfin, si l'exécution de certaines décisions ne présente pas de difficultés particulières, il est des matières dans lesquelles elle se révélerait pratiquement impossible. Songe-t-on à l'application en Russie soviétique d'une sentence prononçant que la liberté de la presse doit y être respectée comme un droit individuel ? C'est tout le régime économique qui serait mis en cause.

Les difficultés principales qui s'opposent à la mise en œuvre de règles internationales garantissant les droits de l'homme sont une conséquence du heurt des idées qui expriment la nature de ces droits.

Mais il n'y a qu'une nature humaine. Et la société internationale doit protéger les droits essentiels de l'homme. Elle doit donc les proclamer. Elle doit créer les institutions et aménager les procédures qui garantiront le respect de ces droits.

Il y faudra du temps et de l'ingéniosité.

L'humanité ne marche qu'à pas lents.

L'art politique consiste souvent à savoir se contenter d'objectifs limités.

Les résultats seront d'autant plus sûrs que la représentation graduellement généralisée de la valeur inestimable de la personne et la conscience de la fécondité d'une civilisation pleinement humaine auront déterminé cette homogénéité morale et politique de la communauté internationale sans laquelle ses institutions seront dépourvues d'efficacité et engendreront illusions et déceptions.