

SIGNIFICATION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR¹

par A. Verdoodt

C'est le 10 décembre 1948 que l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la Déclaration universelle des droits de l'homme. Celle-ci avait été préparée par une série de réunions de la Commission des droits de l'homme, de la Commission de la condition de la femme ainsi que d'importantes discussions poursuivies au cours des sept premières sessions du Conseil économique et social. L'Assemblée générale présenta cette Déclaration « comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent par l'enseignement et l'éducation ... et ... par des mesures progressives d'ordre

¹ La Déclaration universelle des droits de l'homme se situe, on le sait, dans le même courant de pensée qui a poussé à la création et à l'extension de la Croix-Rouge. Au reste, on peut établir de nombreux rapprochements entre cette Déclaration, signée en 1948, et les Conventions de Genève, qui, nées au cours du siècle écoulé, ont trouvé, en 1949, leur plus grand développement.

M. Albert Verdoodt a publié récemment un livre important, intitulé *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, que la *Revue internationale* a analysé dans sa livraison d'août 1965. Cet ouvrage témoigne de la convergence après la seconde guerre mondiale des efforts pour la sauvegarde, dans toutes les circonstances, en temps de guerre comme en temps de paix, des droits fondamentaux. La *Revue Justice dans le monde* (Louvain, décembre 1965) vient de publier de cet auteur une étude sur le même sujet, et nous sommes heureux d'en reproduire les éléments essentiels (*Réd.*).

SIGNIFICATION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE

national et international, d'en assurer l'application universelle et effective »¹.

Demandons-nous si le vote de ce document correspond bien à l'ampleur des buts affirmés dans cette phrase liminaire ? Et d'abord, est-il un idéal ?

Brève description de la Déclaration

La Déclaration a été comparée par M. le professeur R. Cassin, un de ses principaux rédacteurs, « au vaste portique d'un temple, dont le parvis est formé par le Préambule affirmant l'unité de la famille humaine et dont le soubassement est constitué par les principes généraux de liberté, d'égalité de non-discrimination et de fraternité proclamés dans les articles 1 et 2. Quatre colonnes d'importance égale soutiennent le portique. La première est celle des droits et des libertés d'ordre personnel (art. 3 à 11 inclus) : vie, liberté, sûreté et dignité de la personne, égale protection de la loi, garanties contre l'esclavage, la torture, les arrestations et les peines arbitraires, recours judiciaire contre les abus. La seconde colonne concerne les droits de l'individu dans ses rapports avec les groupements dont il fait partie et les choses du monde extérieur (art. 12 à 17 inclus). L'homme et la femme ont, sur un pied d'égalité, le droit de se marier, de fonder une famille, d'avoir un foyer, un domicile, un asile en cas de persécution. Tout être humain a vocation à être membre d'une cité, à être national d'un pays, à exercer sa maîtrise sur les choses qui sont devenues des biens.

Le troisième pilier est celui des facultés spirituelles, des libertés publiques et des droits politiques fondamentaux (art. 18 à 22) : liberté de conscience, de pensée, de croyance ; liberté de parole, d'expression, de réunion, d'association, droit de prendre part aux affaires publiques, de participer à des élections périodiques et sincères. La volonté du peuple est proclamée fondement de l'autorité des pouvoirs publics. Le quatrième pilier, symétrique du premier, dont la puissance ne le cède en rien à celle des autres, est celui des droits économiques, sociaux et culturels (art. 22 à 27 inclus) : droit au travail, à la sécurité sociale, aux libertés syndicales ; droit à

¹ Préambule de la Déclaration.

l'éducation, aux loisirs, à la vie culturelle, à la protection de la création intellectuelle et artistique.

Sur ces quatre colonnes il fallait poser un fronton marquant les liens entre l'individu et la société. Les articles 28 à 30 affirment la nécessité d'un ordre social international tel que les droits et libertés de la personne humaine puissent y trouver leur plein effet. Ils proclament aussi l'existence des devoirs de l'individu envers la communauté ; il doit respecter les droits et libertés d'autrui ; il ne peut attenter aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être dans une société démocratique, ni aux buts et principes des Nations Unies. Ainsi la Déclaration marque-t-elle un élan continu de l'individuel vers le social »¹. Cette magnifique description ne laisse aucun doute sur la qualité « d'idéal » que la Déclaration s'attribue.

Universalité de la Déclaration

Mais cet idéal est-il vraiment valable « pour tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société... aient cette Déclaration constamment à l'esprit... ».

Nous touchons ici à son caractère universaliste. « En effet, continue M. Cassin, la Déclaration présente cette nouveauté de formuler des droits qu'aucune loi nationale n'a pu formuler si ce n'est par référence à un pays donné. L'article 15 par exemple, dispose « que tout individu a droit à une nationalité ». Or, une nation n'a pas autorité pour décréter que tout être humain a droit à être agrégé à une nation. Il arrive, de même, que certaines Constitutions reconnaissent à ceux qui sont persécutés pour les causes de la liberté le droit d'asile sur le sol du pays en cause. Mais, seules, les Nations Unies avaient le pouvoir de formuler un principe général, comme l'a fait l'article 14, paragraphe 1 : « Devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile d'autres pays ».

« Signalons les fécondes applications que le caractère universaliste de la Déclaration doit comporter dans la matière de la

¹ *Recueil des cours*, 1951 (II), Académie de Droit International de La Haye, pp. 340-345.

« condition de l'étranger » dans un pays donné. L'article 6 dispose que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ». La Déclaration ne reconnaît explicitement de différences en faveur du national, par rapport à l'étranger, que pour le droit de revenir dans son pays (art. 13, par. 2), pour celui de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays ou d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques (art. 21, par. 1 et 2) ».

Limites de la Déclaration

On ne peut oublier cependant que l'Assemblée générale n'a pas voulu définir des mesures pratiques d'application. Nous en disons un mot plus bas à propos de l'influence réelle de la Déclaration.

Mais sur le plan des principes, les Nations Unies ont passé sous silence des droits aussi importants que ceux de pétition, des minorités, le droit au libre développement des communautés nationales dans les pays qui en comportent plusieurs ou la liberté d'émigration. A propos de ce dernier droit l'article 13 se contente de dire :

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Si, nous référant à la doctrine catholique, nous établissons un parallèle avec le libellé de l'Encyclique « Pacem in terris », qui reprend par ailleurs quasi tous les droits contenus dans la Déclaration universelle, nous constatons que ce texte est plus explicite, puisqu'il proclame : « Tout homme a droit à la liberté de mouvement et de séjour à l'intérieur de la communauté politique dont il est citoyen ; il a aussi le droit, moyennant des motifs valables, de se rendre à l'étranger et de s'y fixer. Jamais l'appartenance à telle ou telle communauté politique ne saurait empêcher qui que ce soit d'être membre de la famille humaine, citoyen de cette communauté universelle où tous les hommes sont rassemblés par des liens communs ».

Influence pratique de la Déclaration

Reste évidemment la question fondamentale de la garantie efficace des droits de l'homme. Les Nations Unies ont publié en 1950, 1958 et 1962 les principales manifestations de l'influence de la Déclaration ¹.

D'abord dans les institutions internationales : la Déclaration est invoquée, et sa violation est dénoncée très régulièrement par les organes des Nations Unies et ses institutions spécialisées.

Notons, par exemple, la résolution 1514 de la quinzième Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Elle exige dans son paragraphe 7 : « Tous les États doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

A propos de la valeur juridique de la Déclaration, limitons-nous à citer un mémorandum récent du service juridique des Nations Unies. On y lit : « Selon la pratique de l'O.N.U., une « Déclaration » est un instrument formel et solennel, qui se justifie en de rares occasions quand on énonce des principes ayant une grande importance et une valeur durable, comme dans le cas de la Déclaration des droits de l'homme. Une recommandation est moins formelle. En dehors de la distinction qui vient d'être indiquée, il n'y a probablement aucune différence, d'un point de vue strictement juridique, entre une « recommandation » ou une « Déclaration » dans la pratique des Nations Unies. Une « Déclaration » ou une « recommandation » est adoptée par une résolution d'un organe des Nations Unies. En tant que telle, on ne peut la rendre obligatoire pour les États membres, au sens selon lequel un traité ou une convention est obligatoire pour les parties audit traité ou à ladite convention, par le simple artifice qui consisterait à l'appeler « Déclaration » plutôt que « recommandation ». Toutefois, étant donné la solennité et la signification plus grandes d'une « Déclaration », on peut considérer que l'organe qui l'adopte manifeste ainsi sa vive espérance que les membres de la Communauté internationale la respecteront. Par conséquent, dans la mesure où cette espérance est graduellement

¹ *The Universal Declaration of Human Rights. A Standard of Achievement*, U.N., N.Y., 1950 ; id. 1958 ; id. 1962.

SIGNIFICATION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE

justifiée par la pratique des Etats, une Déclaration peut être considérée par la coutume, comme énonçant des règles obligatoires pour les Etats »¹. Par ailleurs, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dont le caractère obligatoire ne fait de doute pour aucun des Etats signataires, reconnaît clairement dans son préambule qu'elle est une fille de la Déclaration universelle. Les progrès de l'idée d'un contrôle régional des droits de l'homme au sein de l'Organisation des Etats américains doivent beaucoup au retentissement de la Déclaration universelle.

Les programmes de coopération technique avec les pays en développement, dont le rythme ne cesse de croître, ne sont pas étrangers au dynamisme dû à la proclamation des droits économiques et sociaux de tout homme et en constituent un facteur concret de mise en œuvre.

De leur côté, les Etats parvenus récemment à l'indépendance et tous ceux qui ont adhéré aux Nations Unies depuis le vote de la Déclaration, ont, soit dans leur Constitution, soit dans des déclarations unilatérales, soit dans des actes conventionnels, affirmé leur volonté de se conformer à la Déclaration universelle.

Quant à l'influence pratique sur la législation, l'administration et même les juridictions nationales, les cas où elle s'est manifestée sont extrêmement nombreux.

Ce qu'il faut surtout souligner, c'est ceci : la Commission des droits de l'homme avait, en 1946, reçu mandat de préparer non seulement la Déclaration, mais un ou plusieurs Pactes des droits de l'homme. Ces instruments sont destinés à mettre en œuvre sous contrôle international les principes généraux proclamés dans la Déclaration. Et de fait, la Commission a, de 1948 à 1954, élaboré de tels Pactes, malgré toutes les difficultés inhérentes à pareille entreprise. Depuis 1954, c'est l'Assemblée générale et surtout sa troisième commission qui avancent lentement, mais sûrement dans la mise au point des Pactes. Notons que pour rendre cette opération possible, la Commission a dû soumettre à l'Assemblée générale non pas un Pacte, mais deux Pactes. Le premier est relatif aux droits civils et politiques, tandis que le deuxième Pacte est relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹ Document E/CN.4/L.610 du 2 avril 1962.

Il ne faut pas oublier qu'un grand nombre d'Etats sont nés alors que la Déclaration des droits était votée depuis longtemps. La lenteur mise à discuter et à voter les Pactes aura au moins permis à ces jeunes Etats de mieux les connaître, de se familiariser avec leur contenu et leur futur mécanisme, de contribuer à leur élaboration, et de prendre plus nettement conscience de la portée des engagements qu'ils impliquent pour ceux qui veulent y souscrire.

Aussi importants soient-ils, on n'a pas attendu le vote des Pactes, d'ailleurs imminent, pour rendre obligatoires certaines parties de la Déclaration par la méthode des conventions multilatérales de domaine limité. Citons les conventions internationales sur la prévention et la punition du crime de génocide (1948), la protection des réfugiés et des apatrides et la prévention de l'apatride (1951 et 1954), les droits politiques de la femme (1952), la nationalité de la femme mariée (1957), la convention pour l'abolition et la répression de l'esclavage sous toutes ses formes (1951), les trois conventions adoptées par la Conférence Internationale du Travail, l'une sur l'égalité du salaire, à travail égal, entre la femme et l'homme (1951), la seconde sur l'abolition du travail forcé (1958), la troisième sur la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958), ainsi que la convention universelle adoptée par l'U.N.E.S.C.O. concernant le droit d'auteur (1952) et celle qui est dirigée contre la discrimination en matière d'éducation (1962). On vient de terminer la discussion d'une convention sur la discrimination raciale et on envisage une autre sur l'intolérance religieuse. Beaucoup de ces conventions furent ratifiées et appliquées avec succès.

Responsabilité des éducateurs

M. Cassin fait à juste titre remarquer¹: « Le préambule de la Déclaration ne mentionne « les mesures d'ordre national et international » qu'en seconde ligne. Ce qu'il met au premier plan, c'est l'obligation pour les individus et tous les organes de la société (nations, groupes territoriaux et autres groupements sociaux)... de s'efforcer par l'enseignement et l'éducation de développer le respect des droits et des libertés...

¹ Dans *U.N. Review*, sept. 1958, p. 8.

SIGNIFICATION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE

Ce n'est pas sans cause que le Préambule vise l'éducation en même temps que l'enseignement : c'est elle en effet qui exerce le plus d'influence sur la mentalité des êtres humains, car elle ne se limite pas aux heures de cours et de conférences pédagogiques, souvent sévères et quelquefois rebutantes. En effet, c'est l'ensemble des milieux sociaux et familiaux dans lesquels chacun vit et non seulement un professeur déterminé qui éduque l'enfant. Les pouvoirs publics, les groupements culturels et même économiques ont donc une haute mission à remplir ».

Il est intéressant de relever ici qu'en mai 1953, les délégués nord-américains à la Commission des droits de l'homme soumièrent une série de propositions qui envisageaient :

1. un rapport annuel à fournir par chaque gouvernement sur l'état des droits de l'homme dans son pays ;
2. des études sur les divers aspects des droits de l'homme à travers le monde ;
3. des services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme sous forme de séminaires, de bourses d'étude et de recherches.

La proposition relative aux services consultatifs fut la première à être approuvée par la Commission et l'Assemblée générale. Depuis, des dizaines de bourses de perfectionnement furent accordées par les Nations Unies dans des domaines intéressant les droits de l'homme ¹. D'autre part, une vingtaine de séminaires furent déjà organisés dans diverses parties du monde à l'intention de hautes personnalités d'un certain nombre de pays. Ils constituent un terrain de rencontre entre les représentants tant du secteur public que du secteur privé et les fonctionnaires des Nations Unies spécialisés dans les questions des droits de l'homme. Leurs rapports imprimés contiennent des réflexions fort utiles pour les gouvernements et l'opinion publique.

Les propositions américaines ayant trait aux rapports sur les droits de l'homme et aux études ne furent acceptées par l'Assemblée

¹ Signalons aussi que le Conseil de l'Europe consacre un certain nombre de bourses de recherches au même sujet.

générale qu'en 1956. On estima que des rapports triennaux suffiraient. Dans la première série, qui portait sur les années 1954-1956, on trouve les réponses de 41 gouvernements, dont tous les membres permanents du Conseil de sécurité. La deuxième série, qui couvre les années 1957-1959, comprend les rapports de 65 gouvernements. Evidemment il n'y a aucune garantie assurant que les informations rapportées soient le reflet fidèle de l'état des droits de l'homme dans les diverses parties du monde à un moment donné. Les sources sont en effet limitées aux services gouvernementaux. Disons qu'ils ont au moins pour effet de mettre chaque gouvernement devant ses responsabilités et de l'amener d'une certaine façon à comparer sa législation à la Déclaration universelle.

Une raison du même ordre tend à jeter le doute sur la valeur réelle du programme d'études d'aspects caractéristiques des droits de l'homme. De fait, la Commission rejeta une proposition présentée par un délégué des Etats-Unis, tendant à confier les études à une personne privée. Ce rejet trahit une profonde méfiance à l'égard des études indépendantes.

Signalons, à toutes fins utiles, que le premier sujet d'enquête menée à bien par un comité de quatre membres de la Commission se rapporte à l'article 9 : « Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé ». Le deuxième sujet envisage « le droit pour les personnes arrêtées de communiquer avec ceux dont le contact leur est nécessaire pour assurer leur défense ou la protection de leurs intérêts essentiels ».

Au point de vue de la valeur de l'information, les études de la Sous-Commission pour l'abolition des mesures discriminatoires et la protection des minorités constituent un contraste frappant. Ces études sont, en effet, l'œuvre de rapporteurs particuliers. Signalons le travail de M. Charles Ammoun (Liban) sur les mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement, celui de M. Arcot Krishnaswami (Inde) consacré à la liberté religieuse, l'étude des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques de M. Hernan Santa Cruz (Chili), ainsi qu'une étude de la discrimination en ce qui concerne « le droit de tout individu de quitter un pays, y compris le sien, et de retourner dans son pays » de M. José D. Ingles (Philippines).

Conclusion

Le moins qu'on puisse dire, en terminant, c'est que le droit international qui pendant des siècles ne tendit qu'à l'organisation des rapports entre les Etats, prend progressivement en considération certains droits de l'homme. Ces derniers s'en portent-ils mieux pour autant ? Cette question, aussi vaste que le monde, pourrait recevoir une réponse assez précise, si se concrétise la recommandation adoptée récemment par la Commission des droits de l'homme. Cette dernière y souhaite qu'en 1968 se réunisse une Conférence mondiale pour évaluer les progrès atteints dans le domaine des droits de l'homme depuis l'adoption de la Déclaration universelle, pour porter un jugement sur les techniques employées à ce sujet par l'O.N.U. et pour préparer un programme des mesures additionnelles. Des études privées consacrées à la mise en application de la Déclaration pourraient compléter fort utilement ce tableau officiel.

Sans doute peut-on regretter l'extraordinaire lenteur avec laquelle progresse le travail des Nations Unies, notamment quant aux Pactes d'application. La résistance de certains Etats justifie, au moins a posteriori, la hâte relative mise à rédiger et à voter la Déclaration même isolée. Il est de la première importance en effet de déterminer les droits — et même les devoirs — des uns et des autres, même si cette connaissance ne contribue qu'indirectement à freiner des abus et à orienter les jurisprudences. Les dix commandements sont violés chaque jour ! Et cependant ils continuent à influencer même ceux qui les violent !

Il est enfin réaliste de considérer que les délégués gouvernementaux, qui siègent à l'O.N.U. et qui sont chargés de rédiger les Conventions d'application, ne soient généralement pas enthousiastes à l'égard d'une tâche qui a pour ultime objet de les placer sous la surveillance de la communauté internationale !

Finalement, ce seront encore les particuliers, les groupements non-gouvernementaux, la presse et les organes de l'opinion qui devront être les plus ardents à invoquer les droits de l'homme et à dénoncer n'importe quel Etat opposé à leur respect effectif.

Albert VERDOODT
D^r en sciences politiques et sociales
Assistant à l'Université de Louvain (Belgique)
