

PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Par Christian Tomuschat

Professeur émérite de l'Université Humboldt, Berlin

Après les horreurs de la deuxième guerre mondiale, on est arrivé à un large consensus au niveau mondial pour demander que la personne humaine soit placée sous la protection de la communauté internationale. Comme l'ont montré les atrocités commises à l'encontre de groupes ethniques particuliers, les gouvernements nationaux peuvent gravement échouer dans leur devoir de garantir la vie et la liberté de leurs ressortissants. Certains gouvernements sont même devenus des institutions meurtrières. Cependant, plus jamais ne doit se produire un holocauste. De fait, la leçon apprise, était que les mécanismes de protection au niveau national ne fournissent pas des garde-fous suffisants. Aussi était-il nécessaire de confier à la nouvelle organisation mondiale en projet, le rôle de garant des droits de l'homme à l'échelle universelle. A la Conférence de San Francisco en 1945, certains États latino-américains ont demandé qu'un code complet des droits de l'homme soit inclus dans la Charte même des Nations Unies. Leur proposition ne fut pas retenue car une initiative de cette importance exigeait une longue préparation. Toutefois, les droits de l'homme font partie des questions de principe. Les références à ces droits dans le préambule de la Charte font partie des objectifs de l'Organisation (Article 1) ainsi que dans d'autres dispositions (Article 13, 55, 62 et 68). Immédiatement après la mise en œuvre du mécanisme institutionnel actuel prévu par la Charte, la nouvelle Commission des droits de l'homme a commencé ses travaux en vue de la création d'une Charte internationale des droits. La Déclaration universelle des droits de l'homme a été élaborée en tant que première mesure et a été adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1948.

Afin de faire des droits de l'homme, un instrument qui façonne effectivement la vie des personnes et des nations, il était nécessaire d'aller au-delà de la seule proclamation politique. Aussi, dès le départ, était-il entendu que le fond de la Déclaration universelle devrait être exprimé sous la forme juridique d'un traité international. Comme elle l'avait déjà fait dans la Déclaration universelle, l'Assemblée générale réaffirma la nécessité de compléter les droits civils et politiques traditionnels avec les droits économiques sociaux et culturels, étant donné que ces deux catégories de droits sont interconnectées et interdépendantes (voir la section E de la résolution 421 (V) du 4 décembre 1950). La seule question qui subsistait était la suivante : si on accepte la notion de l'unité de tous les droits de l'homme, les nouveaux droits conventionnels ne devraient-ils pas figurer dans un instrument unique ou ne devrait-on pas, en tenant compte de leurs différentes spécificités, les classer précisément selon ces spécificités? Les nations occidentales en particulier font valoir que le processus de mise en œuvre ne devrait pas être identique car les droits économiques et sociaux coïncident davantage avec la nature des objectifs qui doivent être atteints alors que les droits civils et politiques doivent être respectés de manière stricte et sans aucune réserve. C'est cette dernière vue qui a prévalu. Par la résolution 543 (VI) du 4 février 1952, l'Assemblée générale a enjoint la Commission des droits de l'homme de préparer deux projets de traités au lieu d'un seul Pacte : un pacte établissant les droits civils et politiques et parallèlement un autre pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. La Commission a terminé ses travaux en 1954. Il a néanmoins fallu plusieurs années avant que le climat politique devienne favorable à l'adoption de ces deux textes ambitieux. Les pays socialistes et occidentaux n'étaient pas pleinement convaincus de leur utilité et il a fallu la pression exercée par les États du Tiers Monde pour les amener à approuver les résultats d'un processus de négociation très long. Le 16 décembre 1966, les

deux Pactes ont été adoptés par l'Assemblée générale par consensus sans aucune abstention (résolution 2200 (XXI)). Depuis lors, ces deux instruments globaux des Nations unies sur les droits de l'homme ont suivi des chemins différents. Toutefois et contrairement à des prévisions pessimistes, ils ont été ratifiés presque simultanément. La différence dans le cercle des États parties est d'ailleurs réduite. Au mois de juin 2008, Le Pacte international sur les droits civils et politiques réunissait 161 États parties alors que le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels occupait la deuxième place avec 158 ratifications. La Fédération de Russie, par exemple, est partie aux deux Pactes, les États-Unis n'ont pas adhéré au pacte sur les droits économiques et sociaux, et la Chine n'a pas jugé nécessaire de ratifier le Pacte sur les droits civils et politiques. Toutefois et de façon générale, seule une minorité, de la population mondiale n'est pas protégée par ces deux instruments. L'universalité des deux Pactes est donc possible.

Dans le Pacte international sur les droits civils et politiques figurent tous les droits de l'homme traditionnels tels qu'ils découlent de documents historiques comme les dix premiers amendements de la Constitution des États-Unis (1789-1791) et la *Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen* (1789). Toutefois, en parfaite harmonie avec le deuxième Pacte, la Partie I commence par le droit à l'autodétermination qui est considéré comme la pierre angulaire de tous les droits de l'homme (article 1). La Partie II (articles 2 à 5) contient un certain nombre de principes généraux qui s'appliquent systématiquement, dont notamment l'interdiction de la discrimination. Dans la Partie III figure une liste étendue de droits dont le premier est le droit à la vie (article 6). L'article 7 interdit la torture ou tout traitement ou peine cruel, inhumain et dégradant. L'article 8 déclare que l'esclavage et le travail forcé et obligatoire sont illégaux. Des garanties bien équilibrées d'*habeas corpus* figurent à l'article 9 et l'article 10 stipule que toute personne privée de sa liberté doit être traitée avec humanité.

La liberté de mouvement c'est-à-dire la liberté de quitter n'importe quel pays trouve son fondement dans l'article 12. Les étrangers qui ne jouissent pas de droit de séjour valable doivent se voir consentir au minimum des garanties suffisantes si leur expulsion est envisagée (article 13). Un procès juste, dont la portée *ratione materiae* est limitée à la poursuite pénale et aux procès civils trouve sa place dans les articles 14 et 15. Le droit à la vie privée, la famille, le foyer ou la correspondance d'une personne bénéficient de la protection de l'article 17 et les activités sociales des êtres humains bénéficient des garanties de l'article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion), de l'article 19 (liberté d'expression), de l'article 21 (liberté de réunion) et de l'article 22 (liberté d'association). Allant au-delà de la classique dimension de la protection contre les ingérences des autorités étatiques, les articles 23 et 24 proclament que la famille et l'enfant ont le droit de bénéficier de la protection de la société et de l'État.

L'article 25 établit le droit de chacun de prendre part à la vie publique de son pays. Avec cette disposition, le Pacte sur les droits civils et politiques indique clairement que les autorités de l'État ont besoin d'une certaine forme de légitimité démocratique. Enfin l'article 27 reconnaît les droits d'une personne faisant partie d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique de se livrer à des activités culturelles qui caractérisent cette minorité. Aucun droit politique les concernant n'est prévu. Les minorités en tant que telles ne sont pas dotées de droits relatifs à l'autonomie politique.

L'article 26 établit une clause d'égalité et de non-discrimination qui semble contredire le paragraphe 3 de l'article 2 – la clause préalable de non discrimination – qui

est auxiliaire par nature et n'est applicable qu'en conjonction avec un des autres droits fondamentaux. Le Comité des droits de l'homme, l'organe qui est chargé de contrôler le respect par les États de leurs obligations en vertu du Pacte sur les droits civils et politiques, considère que l'article 26 établit une interdiction générale de la discrimination quel que soit le domaine en question. Cette extension de la portée de *ratione materiae* de l'article 26 reste jusqu'à présent contestée.

Le Comité des droits de l'homme est le principal acteur au niveau international mandaté pour faire appliquer les droits énoncés dans le Pacte sur les droits civils. Les instruments qui sont mis à sa disposition dans ce but sont toutefois de portée limitée. Les États sont requis de présenter à intervalles réguliers des rapports qui sont scrupuleusement étudiés. A la fin de ce processus, le Comité fait son évaluation de la situation des droits de l'homme qui prévaut en exprimant ses préoccupations dans une langue directe et franche sans prendre les détours diplomatiques. Les observations finales ne sont pas juridiquement obligatoires. De même les vues exprimées par le Comité après avoir examiné une communication individuelle en vertu du Premier Protocole optionnel du Pacte sur les droits civils ne sont pas non plus obligatoires. Il est cependant attendu que les États tiennent compte de bonne foi des vues du Comité. S'ils écartaient d'un revers de main ces recommandations, l'entière procédure n'aurait plus de sens. En outre, en formulant ses « commentaires généraux » le Comité a ouvert une nouvelle fenêtre d'activités. Par ces « commentaires », il explique la portée et la signification des dispositions du Pacte et clarifie les questions générales chaque fois qu'elles apparaissent dans le processus de mise en œuvre.

C'est au niveau national que le Pacte sur les droits civils et politiques a exercé le plus grand impact. Quand aujourd'hui une constitution nationale est élaborée n'importe où dans le monde, le Pacte sert modèle naturel pour la rédaction de la section sur les droits fondamentaux. Dans la plupart des pays, le Pacte est devenue une partie de l'ordre juridique national bien qu'aucune règle générale du droit international n'oblige les États à embrasser des méthodes spécifiques de mise en œuvre. C'est pourquoi les États-Unis ont fait une déclaration selon laquelle le Pacte n'a aucun caractère exécutoire à l'intérieur de son système juridique. Dans certains pays les autorités administratives et les tribunaux sont invités de manière spécifique à suivre les garanties internationales applicables lors de l'interprétation de la constitution nationale (e.g., paragraphe 2 de l'article 10 de la constitution espagnole). Dans d'autres pays, le Pacte a la même force juridique qu'une disposition de la constitution ou à un rang quasi-constitutionnel (e.g., paragraphe 4 de l'article 15 de la constitution de la Fédération de Russie). Ces technicités juridiques ne sont pas automatiquement suivies, parce qu'en règle générale, les juges nationaux ne sont pas familiers avec les garanties qui figurent dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et hésitent à leur accorder la priorité sur les lois et les règlements nationaux.

Références bibliographiques

T. Buergenthal, "The U.N. Human Rights Committee", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 341–398.

S. Joseph, J. Schultz and M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2005.

D. McGoldrick, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford 1994.

M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2nd edition, N.P. Engel, Kehl, 2005.

Ch. Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2008.