

Article

« Le rôle du droit international »

Érik Suy

Les Cahiers de droit, vol. 28, n° 3, 1987, p. 523-531.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042829ar>

DOI: 10.7202/042829ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le rôle du droit international

Érik Suy *

All countries are equally sovereign and the faculty to contract international obligations is precisely an attribute of that sovereignty. Does this imply that when Human Rights are the object of international accords the signing countries abandon a part of their sovereignty? It depends, of course, on the nature of the obligations that have been contracted.

The author analyses the principal international instruments relating to Human Rights and evaluates the impact of obligations which affect the sovereignty of adhering countries.

	<i>Pages</i>
Introduction	523
1. Le droit international positif relatif aux droits de l'homme	526
2. L'impact des engagements internationaux sur la souveraineté	529
Conclusion	531

Introduction

La souveraineté d'un État réside dans la plénitude et l'exclusivité des pouvoirs et dans la juridiction de l'État sur les personnes qui se trouvent sur son territoire ainsi que sur les faits qui s'y passent. Tous les États sont

* Directeur général de l'Office des Nations unies à Genève.

également souverains. Ce principe fondamental est la clé de voûte de l'ensemble des rapports interétatiques et il a été reconnu comme tel dans tous les documents internationaux modernes.

Le droit de conclure des accords internationaux et, en général, d'entretenir des rapports régis par le droit international avec d'autres sujets de ce droit est un attribut de la souveraineté et, en devenant partie à des accords internationaux tels que celui sur les droits de l'homme, un État n'abandonne aucunement des droits souverains sauf dans la mesure où il accepterait volontairement un transfert d'une partie de ses pouvoirs et prérogatives à une instance inter — ou supranationale.

La Cour permanente de justice internationale disait dans l'affaire du vapeur *Wimbledon* :

La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté.

Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte[-t-elle] une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État¹.

Dans son *Avis consultatif sur les décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc*, la Cour permanente de justice internationale disait que « [...] la liberté de l'État de disposer à son gré [dans une matière] [est] néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres États. En ce cas, la compétence de l'État, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international »².

Cela ne signifie cependant pas que toutes les matières qui sont réglées par le droit international, tant coutumier que conventionnel, échappent ainsi à la compétence de l'État. Elles ne le sont que dans la mesure où l'État a pris un engagement international vis-à-vis d'un ou de plusieurs autres États ce qui est à déterminer dans chaque cas d'espèce.

On prétend souvent que, dès l'instant où les droits de l'homme font l'objet d'accords interétatiques, les États abandonnent une part de leur souveraineté et, par conséquent, ne peuvent plus se prévaloir de l'argument de non-ingérence dans les affaires internes ou encore du « domaine réservé »,

1. Legal Status of Eastern Greenland, Cour permanente internationale de justice (C.P.J.I.), [1923] série A, n° 1, p. 25. (17 août).

2. C.P.J.I., [1923] série B, n° 4, p. 24 (7 février).

argument le plus souvent invoqué afin d'éviter la soumission à une procédure de contrôle extérieur sur la façon dont les droits de l'homme sont mis en œuvre sur le plan interne.

Cette thèse, bien que reflétant un courant d'opinion assez répandu et traduisant une part de la vérité, ne saurait cependant être approchée qu'avec beaucoup de circonspection et de réserves car elle apparaît non seulement comme trop générale mais également comme une conclusion par trop hâtive et partielle de la pratique. En effet, on constate qu'en matière de droits de l'homme, on a, probablement pour des motifs idéologiques sous-jacents, trop tendance à s'égarer dans des plaidoyers, voire même des polémiques, entachés d'apriorismes qui, tout en traduisant le rôle et l'importance que jouent la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des relations interétatiques actuelles, ne résistent pas toujours à une approche et une analyse juridique rigoureuses.

Tel État inscrira dans son programme de politique étrangère la défense des droits de l'homme — pas nécessairement « tous azimuts » — dans le but — plus ou moins avoué — d'entreprendre une action — on pourrait dire une croisade — contre tel autre État ou groupe d'États dont les conceptions politiques, sociales et économiques (entendons idéologiques) ne sont pas partagées.

« Les droits de l'homme » deviennent ainsi un instrument de la politique dont l'objectif primordial n'est plus l'amélioration du sort des sujets de l'État ou du groupe visé, mais davantage la mise en exergue de la supériorité d'une idéologie sur l'autre. Tel autre État, se sentant sinon coupable, du moins visé, adoptera la thèse selon laquelle la politique de la promotion et de la défense des droits de l'homme chez autrui ne saurait être autre chose qu'une ingérence dans ses affaires internes, ce qui apparaît comme une réaction naturelle d'autodéfense.

En d'autres mots, « les droits de l'homme » sont devenus politisés et il faudra au juriste énormément de recul — et peut être de naïveté — afin de pouvoir replacer ces droits dans un contexte purement juridique. Cela paraît d'autant plus difficile que le droit international — quel que soit son contenu, même si son objet est la promotion et la protection des droits de l'homme — n'est rien d'autre qu'un instrument de la politique internationale.

Entreprendons néanmoins un effort d'analyse objective en procédant tout d'abord à l'examen du droit international positif en matière de protection des droits de l'homme dans le but d'analyser quels sont les engagements que les États ont pris sur le plan international, c'est-à-dire vis-à-vis des autres membres de la communauté internationale.

Ce n'est qu'à partir de cette analyse que l'on pourra poursuivre les efforts afin d'évaluer l'impact de ces obligations sur la souveraineté des États et, plus particulièrement, pour répondre à la question de la non-ingérence dans les affaires internes et du domaine réservé. Dans cet effort, l'accent sera mis surtout sur les arrangements ou accords à caractère universel.

1. Le droit international positif relatif aux droits de l'homme

L'analyse des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la *Charte des Nations unies*, mène aux constatations suivantes :

1) Exception faite de certains accords bilatéraux relatifs à la protection des minorités en Europe, la protection internationale des droits de l'homme a véritablement commencé en 1945, par la reconnaissance dans la Charte de l'importance que revêtent le respect et la promotion des droits de l'homme dans l'établissement de relations pacifiques et amicales entre États. C'était une suite logique après les exactions commises par les régimes fascistes.

2) La traduction de cet idéal en des textes de droit positif s'est opérée graduellement à partir de la rédaction et de la proclamation en 1948 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* par l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette Déclaration n'avait aucun caractère contraignant puisqu'il s'agissait d'une résolution-recommandation. En outre, la Déclaration universelle se présente « comme l'idéal commun à atteindre » qui exige « des mesures progressives d'ordre national et international » pour en assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives.

Enfin, la Déclaration apparaît comme un catalogue de droits et de libertés et la seule mention d'un engagement international se trouve dans le préambule qui affirme que les États membres se sont engagés « à assurer, en coopération avec les Nations unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

3) La Déclaration universelle a été suivie par la proclamation en 1963 de la *Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Déclaration également sous forme d'une résolution-recommandation, mais qui deux ans plus tard a abouti à la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. Dans celle-ci les États parties prennent une série d'engagements concrets consistant surtout à prendre des mesures notamment législatives contre la discrimination raciale. En outre, il s'est créé un Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ayant pour mandat d'examiner des rapports

nationaux « sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre » arrêtées par les États et donnant effet aux dispositions de la Convention. Sur la base de ces rapports le Comité « peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général » qu'il porte à la connaissance de l'Assemblée générale (article 9).

Enfin, tout État partie peut *appeler l'attention* du Comité sur le fait qu'un autre État également partie « *n'applique pas* les dispositions de la présente Convention ». On a également prévu une procédure de *plaintes* individuelles ou collectives pour « *violation* [...] de l'un quelconque des droits énoncés dans la présente Convention ».

Voilà donc établi un mécanisme de contrôle et de vérification qui fera école et qui donne aux États parties à la Convention et à travers un comité d'experts indépendants un droit de regard sur la façon dont la Convention est mise en œuvre.

4) Il est intéressant de constater que, pour la première fois, le voile de prudence dont se couvraient les États à propos de la question de contrôle — attitude basée sur le principe de la souveraineté — est levé et ce par la mise en place d'un mécanisme impartial.

Mais il convient néanmoins de retenir que cette attitude continue de se refléter dans le fait que, sur le plan interétatique, le Comité ne peut agir que sur des *communications* concernant la *non-application* de la Convention, l'expression « *plaintes pour la violation* » étant réservée pour une procédure à laquelle les États parties se seront soumis moyennant une déclaration spécifique. Le progrès reste néanmoins remarquable même s'il est limité à l'élimination de la discrimination raciale, c'est-à-dire à un phénomène qui n'affecte guère ou pas du tout les relations Est-Ouest.

5) L'étape suivante fut l'adoption en 1966 des deux pactes relatifs l'un aux droits économiques, sociaux et culturels, l'autre aux droits civils et politiques, instruments internationaux auxquels se référerait la Déclaration universelle en tant que « *mesures progressives d'ordre international* » pour assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits et libertés fondamentales.

Après l'analyse des dispositions du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* les constatations suivantes s'imposent :

1) Dans le préambule, les États parties considèrent que la Charte de l'O.N.U. « impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme » formule encore inspirée de la prudence déjà mentionnée par le fait qu'elle se borne à relever l'obligation de *promotion* du respect des droits de l'homme.

2) Cette interprétation quelque peu restrictive se trouve cependant infirmée dès l'article 2 où il est clairement question d'un engagement formel à respecter et à garantir... les droits reconnus dans le Pacte.

Le deuxième paragraphe de cet article nous renseigne sur la méthode par laquelle les États accompliront ce devoir c'est-à-dire, en prenant « les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus... ». Et l'étude des articles suivants confirme que l'obligation essentielle des États est de légiférer de manière à ce que les droits et libertés soient réalisés sur le plan national. En d'autres mots, le Pacte et ses dispositions ne semblent pas avoir un caractère *Self-executing* bien que, dans certains cas, le Pacte prescrive le contenu minimal de la législation nationale.

3) Il est intéressant de constater que lors de l'énumération des droits auxquels aucune dérogation n'est permise la nécessité de légiférer passe à l'arrière plan, ce qui permet d'en conclure qu'aucune latitude n'est laissée aux États et que, par conséquent, ces droits et libertés sont d'application directe dans les États parties.

4) Le Pacte fait une distinction très nette entre des droits et libertés auxquels aucune dérogation n'est possible et qui sont, par conséquent, reconnus comme fondamentaux, et les autres auxquels il peut être dérogé « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ». L'État devra toutefois communiquer les motifs de cette dérogation bien que ceux-ci ne semblent pas soumis à un contrôle.

5) Le mécanisme de contrôle s'inspire de celui de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* mais s'en distingue par certains points importants.

Les États parties sont tenus de présenter régulièrement des rapports sur les mesures nationales donnant effet aux droits reconnus, mais ces rapports doivent indiquer « les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre des dispositions du présent Pacte ». Cette disposition permet deux conclusions. Tout d'abord, elle confirme que le Pacte n'a pas un caractère *self-executing* et que l'obligation principale des États est de légiférer. Ensuite, elle indique que les motifs de dérogations peuvent être examinés par le Comité.

La procédure devant le Comité est une procédure sur le contrôle des normes (*normenkontrollverfahren*) et par conséquent sur la façon dont la législation nationale est à même de réaliser les buts du Pacte, mais elle ne porte pas sur des violations spécifiques. Le Comité peut, en vertu de l'article 41 du Pacte, recevoir et examiner des « communications dans lesquelles un État

partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte » mais seulement en vertu d'une déclaration spéciale à cet effet.

Enfin, le droit pour les individus de se plaindre d'être victimes d'une violation des droits de l'homme est réglé dans un protocole facultatif.

2. L'impact des engagements internationaux sur la souveraineté

Tous les membres de la communauté internationale ont assumé à travers une série de textes et notamment la Charte de l'O.N.U. et la Déclaration universelle de 1948 des obligations juridiques pour favoriser le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est généralement admis aujourd'hui qu'il s'agit là d'une obligation générale du respect des droits de l'homme dont les violations graves et continues constituent un danger sérieux pour la paix et la sécurité internationales.

Un grand nombre d'États ont, en devenant partie à une série d'accords spécifiques, entrepris des engagements plus particuliers qui consistent en l'obligation de prendre, sur le plan national, des mesures appropriées afin de mettre en œuvre les droits de l'homme contenus dans ces accords. Bien que l'obligation des États soit, en principe, limitée à la prise des mesures nationales, elle est, dans les instruments plus récents, complétée par une procédure de contrôle ayant pour but de vérifier si ces mesures nationales sont conformes aux objectifs visés dans ces divers instruments. Mais l'organe de contrôle — un comité d'experts indépendants — peut, sous certaines conditions, être compétent pour *connaître* des plaintes interétatiques voire même des plaintes émanant d'individus à propos de violations des droits de l'homme garantis dans ces instruments.

C'est autour de cet ensemble de dispositions de contrôle que s'est engagée une controverse fondamentale sur les points suivants :

1) Est-il possible d'envisager d'autres procédures que celle instituée par ces instruments et qui porte sur un contrôle de normes nationales ? Peut-on par exemple, soulever d'éventuelles violations de droits de l'homme sur la base du droit international général ?

2) La référence aux mesures nationales permet-elle une différenciation dans l'application concrète des droits de l'homme ?

Il ne fait donc aucun doute qu'il existe toute une série d'obligations internationales contenues dans des accords interétatiques. Ces accords se situent dans le contexte du droit des traités qui leur est applicable. La question qui se pose ici est de savoir si une partie qui se prétend lésée par une violation d'une convention des droits de l'homme peut invoquer les

dispositions de la Convention de Vienne de 1969 sur les droits des traités pour dénoncer ladite convention des droits de l'homme ? Il nous paraît qu'il est de l'intérêt de la partie qui prétend être victime d'une violation d'obtenir réparation en ayant recours aux mécanismes de contrôle prévus plutôt que de dénoncer la convention, pourvu que le mécanisme de contrôle soit applicable. Ainsi, vis-à-vis d'un État partie qui a accepté toutes les compétences du mécanisme de contrôle, y compris celles de pouvoir recevoir des plaintes interétatiques et individuelles, on ne saurait admettre d'autres voies pour faire respecter les droits et libertés. En revanche, lorsque le système de contrôle reste imparfait, ce qui serait le cas lorsqu'un État n'aurait accepté que la simple procédure de contrôle des normes nationales, on pourrait envisager que les violations des droits de l'homme fassent l'objet d'autres procédures de règlement des différends acceptés en droit international.

Pour ce qui est de la deuxième question concernant la différenciation dans l'application des droits de l'homme, elle appelle les remarques suivantes.

Tout d'abord les mesures nationales qu'un État partie à une convention sur les droits de l'homme devra prendre relèvent sans aucun doute de la compétence nationale de l'État et comme chaque État a, en vertu de l'égalité souveraine des États, le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel, il paraît normal que le contenu de ces mesures nationales donnant effet aux droits de l'homme soit variable selon les États.

Il s'ensuit que l'organe de contrôle (Comité des droits de l'homme, Comité sur l'élimination de la discrimination raciale) devrait dans l'exercice de ses fonctions et, plus particulièrement en faisant ses rapports, tenir compte de cette diversité des conditions politiques, sociales, économiques et culturelles des États. Ceci ne revient pas à exclure de la compétence de l'organe de contrôle le pouvoir de vérifier si, en déterminant leurs lois et règlements, les États se conforment à leurs obligations juridiques en droit international. Certains États peuvent, en vertu de leur degré de développement, avoir des difficultés et rencontrer des obstacles dans la mise en œuvre des droits de l'homme et une des tâches essentielles de l'organe de contrôle est d'assister ces États à surmonter ces difficultés.

Enfin, il est généralement admis dans les discussions modernes au sujet des droits de l'homme que la jouissance des droits civils et politiques nécessite l'existence d'une société dans laquelle existent des conditions sociales, économiques et culturelles à un niveau suffisamment développé.

De là la réflexion qu'il ne sert à rien de donner la priorité aux droits civils et politiques tant qu'il y a de l'analphabétisme, de la misère à outrance et que les gens meurent de faim. Le *primum vivere*, c'est-à-dire, en termes concrets,

le droit au développement peut être pour la plus grande partie de l'humanité une priorité absolue, et ceux des droits de l'homme que l'on appelle fondamentaux y sont certainement compris. Dans une communauté internationale universelle si diversifiée il serait erroné de mesurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales à partir de standards prévalant dans les sociétés opulentes et hautement développées. Vouloir imposer ces normes à tous reviendrait en effet à une ingérence dans les affaires intérieures.

Conclusion

Quelles que soient les imperfections des systèmes de contrôle et de mise en œuvre des droits de l'homme, il convient cependant d'être optimiste pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'il y a quarante ans on ne pouvait pas soupçonner que des progrès aussi considérables seraient accomplis tant sur le plan de la législation internationale que sur celui de la mise en œuvre par des mécanismes qui évoluent constamment. Aux comités d'experts déjà mentionnés se sont ajoutés récemment les procédures de rapporteurs spéciaux et de commissions d'enquête sans parler du rôle des bons offices du Secrétaire général. Tout cela n'a été possible que grâce aux Nations unies et même si c'était le seul mérite de l'Organisation, son existence en valait la peine.

En outre, comme chacun le sait, des organisations internationales non gouvernementales jouent, dans le domaine de l'observation du respect pour les droits de l'homme, un rôle de plus en plus important précisément parce qu'elles ne sont pas limitées dans leurs actions par des considérations telles que la non-ingérence dans les affaires internes ou le respect de la souveraineté des États. Leur rôle et notre soutien est indispensable surtout là où la plénitude des moyens de contrôle institutionnalisés fait défaut. L'impact des activités de ces organisations sur la conduite des États grâce à la sensibilisation de l'opinion publique est devenu un élément déterminant dans le progrès qu'a fait l'idée du respect des droits de l'homme en tant que facteur de la paix.