

ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCILCONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIALUNRESTRICTED
E/CN.4/53
10 December 1947
ORIGINAL : FRENCHCOMMISSION DES DROITS DE L'HOMMEDEUXIEME SESSIONProjet de Rapport sur la mise en oeuvre

Rapporteur: M. Fernand Dehousse (Belgique)

PROJET

Au cours de sa 30ème séance, tenue le vendredi 5 décembre 1947, la Commission des Droits de l'Homme a constitué trois groupes de travail, chargés respectivement de rédiger un projet de Déclaration, de préparer ou de plusieurs projets de Convention et d'étudier le projet de la mise en oeuvre.

Le troisième groupe de travail comprenait les pays suivants: Australie, Belgique, Inde, Iran, R.S.S. d'Ukraine et Uruguay.

Le groupe s'est réuni le vendredi 5 décembre (matin), immédiatement après la suspension des travaux de la Commission plénière.

Sur la proposition du représentant de l'Australie, il a été élu comme présidente Mme Hansa Mehta (Inde) et comme rapporteur M. Fernand Dehousse (Belgique).

Le groupe de travail a tenu sept séances, de la date précitée au mardi 9 décembre (après-midi) inclusivement.

Le secrétariat du groupe a été assuré par M. Edward Lawson.

Le Royaume-Uni, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques se sont faits représenter à ces délibérations par un observateur.

Une institution spécialisée, le Bureau international du Travail, était également représentée, de même que les Organisations non-gouvernementales suivantes: Conseil consultatif des Organisations juives, Congrès mondial juif.

Conception que le groupe s'est faite de son mandat.

Le groupe de travail a décidé de prendre pour base de ses délibérations le document E/CN.4/21, Annexe H, pages 74 à 86.

Une lettre de M. René Cassin, représentant de la France, adressée à la présidente, a également été versée aux débats et publiée comme document des Nations Unies sous le n° E/CN.4/AC.4/1.

Le groupe est tombé sans difficulté d'accord sur le fait qu'étant donné le temps limité dont il disposait, il lui serait impossible de soumettre à la Commission plénière des textes d'articles à incorporer dans le ou les projets de Convention. Il a donc conçu sa tâche comme consistant à formuler des principes généraux sur le problème qui lui était dévolu. Dans sa pensée, il appartiendra au Comité de Rédaction, à sa prochaine session, de donner à ces principes la forme appropriée.

Divers représentants ont, d'autre part, fait observer que le mémorandum du Secrétariat, contenu dans l'Annexe H précitée, avait été établi essentiellement en vue de la préparation d'une Déclaration. Le groupe a estimé que son mandat s'étendait certainement à l'étude des mesures d'application d'une ou de plusieurs Conventions éventuelles. Il est même arrivé à la conclusion que le problème de la mise en oeuvre concernait beaucoup plus la Convention que la Déclaration. Il importe

de rappeler, en effet, que celle-ci est destinée à revêtir, en dernière analyse, la forme d'une recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies, et qu'elle n'a, par conséquent, aucun caractère obligatoire proprement dit. Il a paru dès lors au groupe de travail qu'il y avait une impossibilité manifeste à envisager des mesures tendant à l'exécution d'un engagement qui n'en est pas un.

En ce qui regarde la Déclaration, il s'est donc borné à répondre aux quatre questions de caractère juridique général, formulées dans le paragraphe 3 du memorandum du Secrétariat.

D'un autre côté, le groupe a appliqué par analogie à la mise en oeuvre de la Convention les questions posées par le memorandum concernant la mise en oeuvre de la Déclaration.

Objection du représentant de la RSS d'Ukraine.

Le représentant de la RSS d'Ukraine s'est demandé si le groupe était bien en mesure d'entreprendre son étude avant d'être fixé sur le contenu définitif de la Déclaration et, surtout, de la Convention. Selon lui, le problème de la mise en oeuvre serait donc lié à la connaissance préalable des normes dont il s'agit d'assurer l'exécution.

Il a été répondu à cette thèse, notamment par le représentant de la Belgique, que le problème de la mise en oeuvre pouvait certes dépendre de l'existence, dans la Déclaration ou dans la Convention, de quelques stipulations particulières, mais que, dans l'ensemble, ce problème pouvait être envisagé immédiatement pour lui-même, étant donné qu'il porte sur l'établissement, la description et le fonctionnement d'institutions et de mécanismes à étudier sur leur plan propre.

Le groupe a également été d'avis que le point de vue exprimé par le représentant de la RSS d'Ukraine aurait eu pour résultat, s'il avait été accepté, de rendre impossible l'accomplissement du mandat confié au groupe de travail par la Commission.

Le représentant de la RSS d'Ukraine a néanmoins maintenu son opinion.

Au cours de la séance du samedi 6 décembre (matin), il a remis à la présidente une note écrite dont on trouvera le texte ci-dessous:

(Original anglais)⁽¹⁾

"Au cours de ces discussions, la conviction s'est faite en moi qu'il m'est impossible d'y prendre part, parce que je continue à croire nécessaire de discuter la question des mesures d'application à une phase ultérieure des travaux de la Commission des Droits de l'Homme, lorsque les autres groupes de travail auront épuisé leur ordre du jour.

Fidèle à cette position, je décide de ne pas participer à la présente discussion et je vous demande de faire figurer ma décision motivée dans le rapport du troisième groupe de travail à la Commission des Droits de l'Homme.

J'espère, Madame la Présidente, que vous ne considérerez pas mon opposition comme une attitude négative vis-à-vis de votre décision."

A la suite de cette communication, le représentant de la RSS d'Ukraine a quitté la réunion et n'a plus participé aux travaux du groupe.

Le représentant de la Belgique et le représentant de l'Australie ont déclaré regretter cette attitude et ont demandé qu'il soit fait mention de leurs regrets dans le rapport du groupe. Le représentant de l'Australie a précisé que la détermination du représentant de l'Ukraine a été prise par ce dernier malgré l'assurance qui lui avait été plusieurs fois donnée, que le troisième groupe de travail limiterait sa tâche à l'énoncé de principes généraux. Le représentant de l'Australie a exprimé le désir de voir cette dernière déclaration figurer également dans le rapport.

*
* *

Réponse aux quatre premières questions contenues dans le paragraphe 3 du memorandum du Secrétariat.

Le groupe a considéré que les paragraphes 1 et 2 du memorandum du Secrétariat avaient un intérêt purement historique et documentaire. C'est par le paragraphe 3 qu'il a dès lors abordé l'examen du memorandum.

Ce paragraphe formule quatre questions qui, toutes se réfèrent à la Déclaration. Le groupe y a répondu à la fois pour la Déclaration et pour la Convention.

Question A.

La Déclaration (ou la Convention) doit-elle ou non contenir une stipulation qui en empêche l'abrogation ou la modification unilatérale ?

Le groupe a été unanime à exprimer à cet égard un avis négatif.

Il a estimé que l'insertion d'une clause de cette nature serait susceptible de diminuer l'autorité de la Déclaration ou de la Convention.

Dans le cas de la Déclaration, elle excéderait, en outre, la compétence de l'Assemblée générale, étant donné que la Déclaration doit se ramener, en définitive, à une recommandation.

Dans le cas de la Convention, il importe de souligner que l'on se trouve en présence d'un engagement international dont le droit des gens interdit évidemment la violation.

Question B.

La Déclaration (ou la Convention) doit-elle ou non mentionner expressément que les questions qu'elle traite sont d'importance internationale ?

Le groupe a étudié l'incidence de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies sur la Déclaration ou la Convention à intervenir.

La clause ci-dessus lui a paru superflue. En effet, le "domaine réservé" des Etats auquel fait allusion l'article précité n'englobe, selon une saine interprétation, que les questions qui ne sont pas internationalisées d'une manière ou d'une autre. Dès l'instant où les Etats acceptent d'émettre à leur sujet une Déclaration ou de conclure une Convention, ils les font manifestement sortir de leur "domaine réservé" et l'article 2, paragraphe 7, devient inapplicable.

Question C.

La Déclaration (ou la Convention) doit-elle ou non
devenir partie intégrante de la législation des Etats
qui l'acceptent ?

Après un échange de vues à la fin de sa première et au début de sa deuxième séance, le groupe s'était rallié à une proposition du représentant de l'Australie, libellée dans les termes suivants (Doc. E/CN.4/AC.4/SR./2) :

"Le groupe de travail est d'avis que les dispositions d'une Charte ou d'une Convention doivent faire partie intégrante des lois fondamentales 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".

On remarquera : 1. que la mise en oeuvre n'était envisagée dans ce texte qu'en ce qui concerne la Convention; 2. que la proposition australienne constituait à la fois une réponse à la question examinée ici et à celle qui figure sous le littéra D du memorandum (infra); 3. que l'incorporation de la Convention dans le droit national des Etats visait nommément les lois fondamentales de ces derniers.

Le groupe a maintenu son point de vue quant à la limitation de son étude à la seule Convention. Il a considéré que le problème de la mise en oeuvre était dépourvu d'intérêt pour

la Déclaration dans le cadre de la question C. La même opinion a été exprimée dès ce moment pour la Déclaration envisagée sous l'angle de la question D. Dans les deux cas, c'est le caractère non obligatoire de la Déclaration - recommandation qui a conduit le groupe à cette conclusion.

Le groupe a donc complètement abandonné l'examen de la mise en oeuvre de la Déclaration à partir du paragraphe 3, littéra C du memorandum du Secrétariat.

D'autre part, les débats ultérieurs ont fait apparaître non seulement qu'il y avait lieu d'unir l'étude de la question C à celle de la question D, comme le portait la proposition australienne, mais que les questions C et D soulevaient divers points délicats se référant aux relations du droit international et du droit interne à l'intérieur de l'ordre juridique des Etats.

Sur la suggestion du représentant de la Belgique, le groupe a alors décidé de procéder à l'audition d'une personnalité particulièrement versée dans ces problèmes, à savoir M. C.W. Jenks, conseiller juridique du Bureau international du Travail. De fait, les problèmes posés par l'application des Conventions internationales du Travail présentent de grandes analogies avec ceux que soulève l'application d'une Convention des Droits de l'homme, en ce sens que, les deux fois, c'est à l'intérieur de chaque Etat que la Convention doit surtout exercer ses effets, et non uniquement dans le champ des rapports entre Etats. Le Bureau international du Travail possédant, dans ce domaine, une expérience de plus d'un quart de siècle, l'audition d'un de ses représentants s'imposait donc nettement.

La Commission entendit M. Jenks en sa séance du lundi 8 décembre (matin).

Au préalable, elle résolut de tenir en suspens l'acceptation définitive de la proposition australienne.

On trouvera, sous la question D qui va suivre, l'indication des solutions finalement adoptées par le groupe en réponse aux questions C et D conjuguées.

Question D.

Les dispositions de la Déclaration (lire ici : CONVENTION seulement) devront-elles ou non être présentées comme directement applicables dans les différents pays, sans qu'il soit nécessaire de leur donner effet par une loi nationale ou de les intégrer dans le droit de chaque pays ?

De l'exposé de M. Jenks, le groupe de travail a dégagé et retenu quatre conclusions, qu'il a décidé de recommander à la Commission des Droits de l'Homme.

En premier lieu, le groupe estime que, pour répondre aux questions C et D, il y a lieu avant tout de se référer au droit constitutionnel de chacun des Etats partie à la Convention. Si le droit constitutionnel de l'Etat intéressé admet l'application immédiate des traités ratifiés à l'intérieur de l'ordre juridique de l'Etat, le groupe est d'avis qu'il faut évidemment entériner cette solution, très simple et très pratique au point de vue de la mise en oeuvre.

Le groupe croit cependant - et c'est sa seconde remarque - devoir attirer l'attention sur le fait que, même dans le cas visé au paragraphe précédent, il peut arriver que des mesures spéciales ou additionnelles d'exécution soient nécessaires.

Souvent, les traités renferment des dispositions faisant appel à une action du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif dans l'ordre interne. Ils ne se suffisent alors pas à eux-mêmes et il va de soi que leur simple introduction dans l'ordre interne de l'Etat ratificateur ne dispense pas celui-ci de pourvoir à toute l'application requise. Cette constatation vaudra pour la Convention des Droits de l'Homme comme pour les traités en général, selon les dispositions qui viendront à être insérées dans la Convention.

Quelles que soient les mesures d'exécution découlant de la ratification de la Convention ou du contenu de cette dernière, le groupe recommande, troisièmement, que chaque fois que le droit constitutionnel de l'Etat ratificateur n'y fera pas obstacle, les mesures susdites soient prises de préférence avant la ratification. Il est persuadé que cette procédure demeure le plus sûr moyen de prévenir les difficultés politiques et juridiques découlant d'une discordance entre les engagements et la responsabilité des Etats à l'extérieur et l'obligation de ceux-ci où peuvent se trouver à l'intérieur d'obtenir de leurs Parlements respectifs le vote des normes d'application indispensables.

Enfin, le groupe croit utile d'indiquer que, si la ratification vient néanmoins à se produire avant que l'exécution ne soit assurée, il doit être bien entendu que l'exécution doit avoir lieu dans le plus bref délai possible.

Après avoir adopté les quatre recommandations qui précèdent, le groupe a réexaminé la proposition australienne dont il a été

question plus haut. Il a abouti à la conclusion que cette proposition était compatible avec les recommandations précitées. Il a donc approuvé définitivement la proposition. Toutefois, il a apporté un changement au texte de la première phrase, où il a remplacé les mots "lois fondamentales" par le mot "lois". Cette décision a été prise dans le but de donner satisfaction à ceux des représentants qui avaient fait allusion à la difficulté, voire à l'impossibilité, pour leur pays, de recourir à une procédure de révision constitutionnelle du fait de la ratification par ceux-ci de la Convention des Droits de l'Homme.

Le groupe présente donc à la Commission deux catégories de suggestions : d'une part, la proposition australienne amendée; d'autre part, quatre recommandations non rédigées, consacrant des principes.

A propos des troisième et quatrième recommandations, l'observateur du Royaume-Uni a soulevé la question des rapports de celui-ci avec certaines de ses colonies en matière de conclusion de traités. Il a déclaré que, dans divers cas, le Royaume-Uni était tenu de consulter ces dernières selon des modalités assez différentes, mais pouvant avoir pour résultat de retarder ou d'empêcher l'extension des traités à telle ou telle colonie déterminée. Il a précisé que le moment approprié pour entreprendre cette consultation se plaçait, à son avis, entre la signature et la ratification et il a émis le vœu de voir inclure sa déclaration dans le présent rapport à titre de remarque individuelle.

o

o o

Mécanisme international pour le contrôle et l'application effective de la Convention des Droits de l'homme.

Dans cette deuxième partie de son étude, le groupe a pris pour base de ses travaux : 1) les questions mentionnées aux pages 75 et 76 du memorandum du Secrétariat, sous les lettres A, B, C, D et E; 2) le projet de résolution australien tendant à la création d'un Tribunal international des Droits de l'homme.

Ce projet, contenu dans le Doc. E/CN.4/15, est également reproduit dans le memorandum du Secrétariat, sous le paragraphe 4. Les paragraphes 5 et 6 se réfèrent au développement ultérieur de la question. Les paragraphes 7 - 14 concernent des propositions et suggestions diverses, entre autres un projet de résolution de l'Inde, publié également dans le Doc. E/CN.4/11.

Vu l'importance toute spéciale qui s'attache à l'institution d'une Cour internationale des Droits de l'homme, ce problème sera traité séparément dans la troisième et dernière partie du présent rapport. L'établissement de cette Cour - expression que le groupe a couramment employée, de préférence à celle de Tribunal - soulève d'ailleurs des points très différents de ceux repris sous les cinq questions précitées (A, B, C, D, E) et qui justifieraient, à eux seuls, le classement ici adopté.

Question A

On pourrait ... reconnaître à l'Assemblée et à d'autres organes des Nations Unies, y compris peut-être la Commission des Droits de l'Homme, le droit de discuter et de faire des recommandations en ce qui concerne les violations de la (Convention).

Les réponses fournies par le groupe à cette question se ramènent à quatre :

1) Le groupe a tout d'abord manifesté le désir de voir rappeler, dans le rapport, le droit de discussion et, sous la réserve de l'article 12, le droit de recommandation qui appartiennent à l'Assemblée générale aux termes de l'article 10 de la Charte. Ces deux prérogatives s'étendent, on le sait, aux questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus par cette dernière. Elles englobent donc, de toute évidence, les Droits de l'Homme, mentionnés à sept reprises dans la Charte et à l'égard desquels un des organes principaux des Nations Unies, le Conseil Economique et Social, a été investi par celle-ci d'une compétence particulière.

Dans cet ordre d'idées, le groupe souligne spécialement le droit de l'Assemblée générale d'adresser des recommandations aux Membres de l'Organisation.

2) Le groupe a exprimé un vœu identique en ce qui concerne l'ensemble des prérogatives reconnues au Conseil Economique et Social à divers endroits de la Charte, notamment à l'article 62.

Il résulte de cet article que, pour les Droits de l'Homme comme pour toutes autres matières rentrant dans ses attributions,

le Conseil Economique et Social peut :

- a) faire ou provoquer des études et des rapports (alinéa 1);
- b) faire des recommandations (alinéas 1 et 2 combinés);
- c) préparer des projets de Convention à soumettre à l'Assemblée générale (alinéa 3);
- d) convoquer, conformément aux règles fixées par l'Organisation, des Conférences internationales (alinéa 4).

Le groupe a relevé avec un vif intérêt le fait que le droit de formuler des recommandations, reconnu au Conseil par les alinéas 1 et 2 combinés, est l'objet, à l'alinéa 2, d'une mention distincte quant au "respect effectif des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pour tous". A ses yeux, cette mention ne peut s'expliquer que par la valeur essentielle attribuée par la Charte aux Droits de l'Homme.

Le groupe a noté aussi que le droit du Conseil Economique et Social de formuler des recommandations (en général) visait, en vertu de l'alinéa 1 du même article, l'Assemblée générale, les Membres de l'Organisation et les institutions spécialisées intéressées. Comme l'Assemblée générale, le Conseil a donc la possibilité de s'adresser directement aux Membres.

3) Le groupe a été unanimement d'avis que le Conseil Economique et Social, tout en conservant l'ensemble de ses prérogatives, donc son droit de faire des recommandations relatives aux Droits de l'Homme, devrait également déléguer ce dernier à la Commission des Droits de l'Homme. Il propose donc à la Commission de solliciter dès sa présente session, dans le rapport qu'elle soumettra au Conseil, une délégation formelle dans ce sens.

Le groupe a étudié de façon très approfondie la question de la délégation de pouvoirs, en soulignant constamment que, dans sa pensée, pareille délégation ne devrait pas aboutir à une compétence exclusive de la Commission des Droits de l'Homme, compétence qui n'a pas été prévue par la Charte, mais à une compétence conjointe du Conseil et de la Commission. Il pense que la délégation demandée peut être accordée sans impliquer d'amendement et, a fortiori, de révision de la Charte. En effet, la Commission des Droits de l'Homme est un des organes du Conseil Economique et Social et, au point de vue juridique, il ne paraît pas exister d'objection à l'encontre d'une telle délégation pour autant, répétons-le, qu'elle n'ait pas un caractère exclusif.

De sérieux arguments de fait militent, en revanche, en sa faveur. Le Conseil Economique et Social est un organe notoirement surchargé d'attributions, si surchargé même, qu'il ne peut pas toujours vaquer, avec l'efficacité souhaitable, aux tâches multiples et disparates qui sont les siennes. Au contraire, la Commission des Droits de l'Homme est un organe spécialisé à des fins bien déterminées. Elle semble dès lors mieux qualifiée que le Conseil pour s'occuper des Droits de l'Homme et, en particulier, pour s'acquitter de la fonction toujours délicate qu'est l'élaboration de recommandations. Le groupe croit devoir ajouter que les membres de la Commission sont précisément choisis en raison de leurs qualifications personnelles dans le domaine des Droits de l'Homme.

Le groupe serait heureux, si la Commission approuve sa thèse, de voir le Conseil Economique et Social examiner ce problème avec une attention compréhensive.

4) Le groupe considère qu'en tout état de cause, la Commission des Droits de l'Homme possède certainement le pouvoir d'adresser dès à présent au Conseil Economique et Social des projets de recommandations relatifs aux Droits de l'Homme. Il demande à la Commission d'user, le cas échéant, de cette faculté.

Question B

On pourrait ... reconnaître aux particuliers le droit d'adresser des pétitions aux Nations Unies, comme moyen d'amorcer la procédure de mise en application des Droits de l'Homme.

Le groupe a été fortement aidé, dans la réponse qu'il a fournie à cette question, par deux propositions de la délégation de l'Inde, à savoir :

- 1) un document présenté par cette délégation à la Sous-commission pour l'abolition des mesures discriminatoires et pour la protection des minorités (Doc. E/CN.4/SUB.2/27);
- 2) un Working Paper établi par la Présidente au cours des travaux du groupe. Ce Working Paper n'a pas été publié et distribué, mais on en retrouve la substance, sous réserve de divers amendements, dans la décision prise par le groupe, décision que l'on lira ci-après sous une forme rédigée.

Au préalable, le groupe n'avait éprouvé aucune peine à se mettre d'accord sur les trois points fondamentaux suivants:

1) Le droit de pétition sera ouvert, en ce qui concerne la violation des Droits de l'Homme, non seulement aux Etats, mais aux associations, aux individus et aux groupes d'individus.

Par groupes d'individus, il faut entendre ici des groupes de deux ou plusieurs personnes qui ne sont pas constitués en associations proprement dites.

Il a paru que le fait de réserver le droit de pétition aux seuls Etats ne serait pas de nature à procurer des garanties suffisantes quant à l'observation effective des Droits de l'Homme. Ce sont des individus qui sont les victimes de la violation de ces Droits. Il convient par conséquent de leur ouvrir l'accès à une instance internationale (à déterminer), à l'effet de leur permettre d'en obtenir le redressement. C'est ce que faisait autrefois le système établi sous l'égide de la Société des Nations pour la protection des minorités. C'est pourquoi aussi le groupe de travail a étendu le droit de pétition aux individus et, naturellement, aux groupes et aux associations que ceux-ci sont souvent amenés à former dans la société moderne.

2) Le groupe de travail a admis, en second lieu, que les dispositions relatives au régime des pétitions devaient prendre place dans la Convention à intervenir au sujet des Droits de l'Homme.

Il y a donc une différence très nette entre la conception adoptée ici et celle qui a prévalu pour la solution de la question A. Pour cette dernière, les mesures préconisées

par le présent rapport appellent soit une mention dans le rapport de la Commission plénière, soit, s'il s'agit de la délégation de pouvoirs à donner à la Commission des Droits de l'Homme, une mention dans le susdit rapport et une décision du Conseil économique et social.

La raison de cette différence tient à ce que le régime des pétitions fait surgir diverses questions d'organisation et qu'il doit, dès lors, être mis au point d'une manière suffisamment détaillée. En outre, et surtout, il importe de remarquer que ce régime ne figure pas dans la Charte, mais est entièrement nouveau. Tous les Membres actuels des Nations Unies peuvent ne pas être disposés à l'accepter. Une Convention distincte de la Charte, à savoir la Convention ou une des Conventions relatives aux Droits de l'Homme, si l'on en conclut plusieurs, est donc nécessaire pour l'établir.

A noter que, s'il en est ainsi, il y aura désormais deux systèmes parallèles en ce qui regarde la protection des droits de l'homme. Le premier - le plus ancien - sera constitué par les dispositions de la Charte relatives aux Droits de l'Homme et par les développements postérieurs de celles-ci, c'est-à-dire par la Résolution du Conseil Economique et Social en date du 5 août 1947 concernant la suite à donner aux communications reçues au Secrétariat (1) et par la décision de la Commission des Droits de l'Homme arrêtée à sa 28ème séance, jetant les bases d'un Comité spécial des communications (2). Comme le nom l'indique, ce système ne sera pas un système de pétitions, mais un système

(1) Résolution N° 75 (V), Doc. E/573.

(2) Cf. Doc. E/CN.4/AC.5/1.

de communications. Il aura, sur l'autre, l'avantage d'être plus général en ce sens qu'il englobera la totalité des Membres des Nations Unies, mais il sera sans doute aussi moins efficace ou, pour mieux dire, moins "avancé". Le second système sera, en revanche, un système de pétitions dans la véritable acception du terme. Il sera limité, dans son extension territoriale, aux seuls Etats qui auront ratifié la Convention l'établissant et par conséquent aussi aux seules associations, aux seuls individus ou groupes d'individus ressortissants à ces Etats. Effectivement, nous sommes alors sur le plan conventionnel, et, par définition, le nouveau système ne pourra lier que les parties à la Convention.

Divers Membres du groupe de travail ont exprimé leurs regrets de cette situation, mais ils ont dû s'incliner devant cette notion juridique aussi impérative qu'élémentaire.

Deux questions ont cependant été posées à propos du caractère conventionnel assigné au régime des pétitions.

Il est bien clair que la Convention à conclure sera ouverte à tous les Membres des Nations Unies, mais on s'est demandé s'il n'y aurait pas lieu de l'ouvrir également aux non Membres de l'Organisation. Le groupe a pensé que ce point était de la compétence du second groupe de travail (Convention). Il l'a donc laissé en suspens. Mais en même

temps, il a résolu de le signaler à la bonne attention du Comité de rédaction et du Secrétariat, qui devrait en faire l'objet d'une étude.

Les représentants des organisations non gouvernementales qui ont assisté aux séances du groupe ont également demandé à connaître le sort de ces organisations, dans le cas, très possible, où elles comprendraient des affiliés appartenant à des Etats ayant ratifié la Convention et d'autres appartenant à des Etats ne l'ayant pas fait. Se verraient-elles alors recuser le droit de pétition ? Le groupe de travail, après mûre réflexion, et après avoir renvoyé l'examen de ce point à la fin de la liste de six questions dressée par le rapporteur (voir infra), s'est rallié à une solution qui concilie les préoccupations légitimes des organisations non gouvernementales et les exigences du droit conventionnel. Il a décidé que les "pétitions émanant d'organisations non gouvernementales (internationales) seront recevables pour autant qu'elles aient leur origine dans un ou des pays dont les gouvernements auront ratifié la Convention".

Il faut donc ajouter les organisations répondant aux diverses exigences précitées au relevé des bénéficiaires du droit de pétition tel qu'il a été précédemment donné. Il s'agit là d'une décision interprétative du mot "association" figurant dans ce relevé. Par conséquent, ce mot doit être entendu, dans les textes émanant du groupe de travail, comme comprenant non seulement les associations nationales, mais les organisations internationales avec le sens qui vient d'être précisé.

Le groupe de travail est convaincu que l'on ne pourrait élever d'objections valables contre l'idée d'instituer, dans le cadre des Nations Unies, une protection des Droits de l'Homme par le moyen d'une Convention distincte de la Charte. Tout d'abord, la Charte ne contient, en matière des Droits de l'Homme, que des prescriptions sommaires, dont il n'est pas exagéré de dire qu'elles appellent, qu'elles postulent des spécifications. Ensuite, il existe déjà un certain nombre de précédents (cas du Traité de Paix avec l'Italie et des fonctions que ce Traité confie au Conseil de Sécurité pour le Territoire de Trieste) par exemple, desquels il appert que des traités distincts de la Charte peuvent attribuer à des organes des Nations Unies des fonctions qui n'ont pas été prévues par la Charte. La seule condition requise pour la parfaite légalité d'une telle procédure est, bien entendu, que l'organe intéressé accepte la tâche qui lui est ainsi dévolue.

3) Le groupe de travail a décidé de prier le Secrétariat de préparer, à l'intention du Comité de Rédaction, un règlement complet et détaillé au sujet des pétitions. Quelle qu'ait été sa bonne volonté, le groupe n'a pu, en effet, examiner le problème sous tous ses aspects dans le temps très bref qui lui était imparti. Les diverses décisions qu'il a prises, notamment celle, essentielle, dont il va être question, doivent être considérées uniquement comme des bases s'imposant à l'attention du Secrétariat pour l'élaboration du futur règlement. Il conviendra donc, le cas échéant, d'en combler les lacunes.

Ces trois points fondamentaux une fois acquis, le groupe de travail s'est livré à une ample discussion générale du problème des pétitions. Afin d'en simplifier l'examen, le représentant de la Belgique, agissant comme rapporteur, a soumis au groupe, qui l'a acceptée, une liste des six principales questions restant à traiter. Il les a libellées comme suit :

1. Faut-il transmettre directement toutes les pétitions à une Cour internationale (à définir) ou créer un Comité qui les examinera en première instance ?
2. Comment sera composé ce Comité, si l'on décide de le créer ? Comprendra-t-il des représentants de gouvernements, des experts ou des représentants des organisations non gouvernementales internationales ?
3. L'examen des pétitions aura-t-il lieu en séance privée ?
4. Quels sont les pouvoirs du Comité ?
5. Si ce sont des pouvoirs de conciliation, et si la conciliation échoue, la Cour pourra-t-elle être saisie ? Par qui ? (Questions de l'établissement d'un poste de Procureur général, à la nomination du Conseil Economique et Social).
6. Statut des organisations internationales non gouvernementales.

Ce dernier point a déjà été envisagé plus haut.

En ce qui concerne les cinq autres, voici le texte de la décision adoptée par le groupe de travail sur la base du working paper établi par la présidente :

- "1. - Un Comité permanent composé d'au moins cinq membres indépendants, hommes et femmes, ne siégeant pas en qualité

de délégués de leur gouvernement, sera institué par le Conseil Economique et Social. La durée de leurs fonctions, leurs titres et aptitudes feront l'objet d'une résolution du Conseil Economique et Social. Les membres de ce Comité seront choisis par le Conseil sur des listes communiquées par les Etats ayant ratifié la ou les Conventions relatives aux Droits de l'Homme.

2. La tâche du Comité consistera à veiller à l'application effective des dispositions de la ou des Conventions relatives aux Droits de l'Homme. A cet effet, le Comité :

- (a) constitue une documentation, c'est-à-dire qu'il se tient informé, et informe les Nations Unies, de tout ce qui a trait à la sauvegarde et au respect effectif des Droits de l'Homme dans les divers pays du monde.

Cette documentation comprendra la législation, la jurisprudence et les rapports émanant des différents Etats, des publications, des articles de presse, des rapports sur les débats parlementaires relatifs à ces questions, ainsi que des rapports sur les activités d'organisations qui s'intéressent à la sauvegarde des Droits de l'Homme.

- (b) Reçoit des pétitions émanant d'individus, de groupes, d'associations ou d'Etat; et
- (c) redresse, par voie de négociations, toute violation de la ou des Conventions et fait rapport à la Commission des Droits de l'Homme sur les cas de violation qu'il n'a pu régler par ses propres moyens. Le

Comité peut agir à la suite des informations qu'il possède ou à la suite de pétitions émanant d'individus, de groupes, d'associations ou d'Etats.

3. Le Comité permanent procédera à l'examen des pétitions et conduira les négociations en séance privée, étant entendu que les décisions prises figureront dans des rapports adressés par lui à la Commission des Droits de l'Homme, rapports qui seront rendus publics par cette Commission, si celle-ci l'estime utile".

Il est manifestement impossible de donner, de la décision qui précède, un commentaire complet et approfondi. Trois éléments doivent cependant être mis en lumière.

On aura constaté que le groupe de travail, s'étant prononcé pour la formation d'un Comité préalable à toute instance judiciaire, a attribué à ce Comité un caractère permanent, l'a composé d'experts et, en outre, a confié la nomination de ceux-ci au Conseil Economique et Social. Le groupe a estimé que cette conception était celle qui était de nature à fournir les meilleures garanties d'impartialité. Quant à l'intervention du Conseil Economique et Social, elle s'explique par le fait que celui-ci forme la plus haute instance dans notre domaine. Il n'y a aucune contradiction entre cette solution et celle qui consiste à demander au même Conseil une délégation de pouvoirs au profit de la Commission des Droits de l'Homme en matière de recommandations, puisque la fonction du Conseil se limite à constituer le Comité permanent.

Il a été précisé au cours des débats que, naturellement, le Comité permanent pourrait établir lui-même des Sous-Comités, entre autres un Sous-Comité pour examiner la recevabilité des pétitions conformément au règlement qui sera élaboré par le Secrétariat. Il va de soi que l'on ne peut assigner à cinq personnes la tâche immense consistant à assumer seules tout le travail en matière de pétitions. Il saute aux yeux également que le Comité permanent pourra avoir recours aux services de la Division des Droits de l'homme du Secrétariat, lesquels devront toutefois être renforcés si les propositions du groupe sont adoptées.

Le deuxième point qui appelle un commentaire a trait à la mission du Comité permanent. C'est, essentiellement, une mission de conciliation, non une mission d'arbitre, encore moins une mission de juge. Le Comité permanent devra tendre à rapprocher les points de vue qui s'opposent et ce n'est que si ses efforts de conciliation échouent, que d'autres solutions, notamment une solution judiciaire, pourront avoir leur place. Le groupe de travail s'est préoccupé avant tout de construire un système cohérent, au terme duquel on trouve, si l'on accepte sa thèse, une instance judiciaire. Il a donc édifié des barrages successifs contre l'afflux et l'abus des pétitions. Le premier sera formé par les dispositions du règlement relatives à la recevabilité. Ne viendront devant le Comité permanent que les pétitions qui l'auront franchi. Ne viendront éventuellement devant la Cour que celles qui auront donné lieu ensuite à une tentative de conciliation

De la sorte, le groupe de travail a conscience d'avoir ouvert la porte à la démocratie et d'en avoir fermé une à la démagogie.

Il doit être spécifié à cette place que les dispositions préconisées par le groupe en matière de pétitions laissent bien entendu intacte la compétence d'ores et déjà dévolue au Conseil de Sécurité et au Conseil de Tutelle dans les domaines qui leur sont propres. Aussi bien, le Conseil de Sécurité reste l'organe qualifié pour décider de la suite à donner aux violations des Droits de l'Homme lorsque celles-ci engendrent, au sens de la Charte, des situations ou des différends affectant le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Un troisième et dernier point doit enfin être mentionné. On a vu que c'est en séance privée que le Comité permanent, selon le projet du groupe, procède à l'examen des pétitions et conduit les négociations. Cette pratique, qui évoque celle de la Société des Nations au sujet des minorités, est en outre comparable aux règles déjà arrêtées pour l'examen des communications adressées au Secrétariat. Le groupe a jugé que si l'on en avait décidé ainsi pour les communications, a fortiori devait-on décider de même pour les pétitions, qui amorcent une procédure comportant de plus grands droits, donc de plus grands devoirs. Le groupe a toutefois prévu que des rapports seraient envoyés par le Comité permanent à la Commission des Droits de l'Homme, à l'effet de mettre celle-ci au courant des décisions prises, et que la Commission pourrait, si elle le croyait opportun, rendre publics les rapports qu'elle recevra.

Question C

On pourrait créer un organisme spécial des Nations Unies qui aurait la compétence et le devoir de surveiller et d'assurer l'application des Droits de l'Homme motu proprio.

Le groupe a estimé que la réponse à cette question était en grande partie impliquée dans celle apportée à la précédente. I

Il a toutefois décidé de faire mention, dans le présent rapport, de la possibilité d'établir, à un stade ultérieur de l'évolution internationale des Droits de l'Homme, soit un organe subsidiaire en vertu de l'article 7, alinéa 2 de la Charte, soit même une institution spécialisée. Celle-ci serait fondée par une Convention et pourrait s'intituler, par exemple, Organisation internationale des Droits de l'Homme.

Le groupe a mis l'accent sur un mot contenu dans le texte de la question C : le mot "assurer". Il a joint l'étude des mesures évoquées par ce mot à celle des mesures tendant à garantir l'exécution des décisions rendues par la Cour internationale des Droits de l'Homme, Cour qui sera envisagée, on l'a dit, dans la troisième partie de ce rapport.

Question D

On pourrait habilitar cet organisme à étudier les cas de suspension totale ou partielle de la (Convention) des droits.

Divers représentants ont déclaré ne pas comprendre la portée exacte de cette question.

S'il s'agit de violations des Droits de l'Homme, tels que ceux-ci seront définis dans la ou les Conventions à conclure le groupe croit que ces cas sont couverts par les dispositions envisagées en réponse à la question B, ainsi que par les dispositions relatives à la constitution d'une Cour internationale des Droits de l'Homme.

Question E

On pourrait installer dans les différents pays des organes locaux des Nations Unies chargés de surveiller et de faire appliquer les Droits de l'Homme. La Commission pourrait, à cet égard, utilement étudier les précédents établis, par exemple par la Convention du 15 mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne sur la Haute-Silésie.

Le groupe a fait, à cette question, une réponse identique à celle donnée dans le second alinéa de la réponse à la question D. En outre, certains représentants ont exprimé l'avis que la solution suggérée dans le texte de la question E était prématurée et qu'elle pourrait peut-être détourner certains Etats de la ratification à donner à la Convention où elle serait inscrite.

Annexes.

1. Le groupe de travail s'est préoccupé, suite aux interventions de divers représentants, du problème des ratifications dont feront l'objet la ou les Conventions à intervenir.

Il a décidé d'inclure dans le présent rapport un voeu formel invitant les Etats Membres des Nations Unies à ratifier les Conventions précitées, et en particulier à accepter le mécanisme préconisé en réponse aux questions A, B, C, D et E, figurant aux pages 75 et 76 du memorandum du Secrétariat.

Le groupe a tenu également à rappeler à la Commission des Droits de l'Homme et au Conseil Economique et Social, aux

fins de recommandation éventuelle à l'Assemblée générale, le droit que celle-ci possède et dont elle a d'ores et déjà usé à propos de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, de convier les Membres des Nations Unies à ratifier des Conventions déterminées.

2. Au cours de son étude du régime des pétitions, le groupe s'est demandé s'il convenait de limiter ces dernières à des cas d'infraction à la ou aux Conventions des Droits de l'Homme, ou bien s'il ne s'indiquerait pas plutôt d'en élargir le champ d'application, en y comprenant d'autres traités encore, conclus ou à conclure, renfermant des dispositions relatives aux Droits de l'Homme et spécialement les Traités de Paix signés à Paris le 10 février 1947.

Cette question a donné lieu, à plusieurs reprises, à des échanges de vues au sein du groupe. Celui-ci a constaté qu'elle comportait des aspects juridiques complexes, dont il n'avait pas la possibilité d'entreprendre l'examen. Comme pour la question de l'adhésion des non Membres et pour celle relative au règlement en matière de pétitions, il a décidé de prier le Secrétariat d'effectuer une étude sur ce point et de la communiquer au Comité de Rédaction.

On observera toutefois qu'une disposition concernant la protection des Droits de l'Homme sur la base de traités autres que la ou les Conventions dont il est question ici, a été insérée dans le projet de statut préparé par le groupe pour la Cour internationale. Mais cette disposition se réfère à des différends entre Etats, non au régime des pétitions (Voir infra).

3. A la page 76, le memorandum du Secrétariat formule la suggestion suivante :

"La Commission désirera peut-être aussi discuter du rôle que le Conseil de Sécurité est susceptible de jouer dans la mise en application de la (Convention). Aux termes de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, on ne peut invoquer l'exception de compétence nationale dans les cas où les mesures de coercition sont prises par le Conseil de Sécurité, conformément au chapitre VII. La Commission désirera peut-être examiner si le Conseil de Sécurité ne devrait pas avoir en cette matière une compétence plus étendue (E/CN.4/W.4.pp. 15 et 16)."

Il a été souligné plus haut que le projet établi par le groupe pour la mise en oeuvre de la Convention des Droits de l'Homme ne portait pas et ne pouvait pas porter atteinte aux prérogatives du Conseil de Sécurité telles qu'elles sont définies par la Charte en matière de règlement des litiges internationaux. Inversement, le groupe a répondu par la négative à la suggestion du Secrétariat concernant une extension éventuelle des pouvoirs du Conseil de Sécurité pour la protection des Droits de l'Homme. Ce ne sont pas des considérations juridiques qui ont inspiré, en l'espèce, l'opinion du groupe, car il serait parfaitement possible, on l'a vu, d'attribuer des fonctions nouvelles au Conseil de Sécurité par une convention nouvelle, pour autant que le Conseil accepte de les assumer. Mais le groupe a pensé que le Conseil de Sécurité n'était certainement pas l'organe approprié pour s'occuper de la protection internationale des Droits de

l'Homme comme telle. En envisageant ainsi les choses, le groupe ne s'est pas départi de la ligne de conduite qui a été la sienne et qui consiste à trouver chaque fois, pour la protection internationale des Droits de l'Homme, l'organe techniquement le plus qualifié.

*

*

*

Cour internationale des Droits de l'Homme.

A diverses reprises, durant ses débats antérieurs, notamment durant les débats sur le régime des pétitions, le groupe avait eu l'occasion de marquer sa sympathie à l'idée de compléter et, en quelque sorte, de couronner le mécanisme général de protection des Droits de l'Homme par la possibilité de recourir à une Cour internationale. Plusieurs représentants s'étaient exprimés très favorablement dans ce sens et le principe en était tacitement impliqué dans la marche des travaux.

Des divergences de vues s'étaient cependant manifestées à plusieurs égards. Elles réapparurent lorsque le groupe aborda le paragraphe 4 du mémorandum du Secrétariat c'est-à-dire la proposition australienne. Le groupe était unanimement d'accord pour admettre le principe du recours à une Cour internationale, mais les uns (Australie, Belgique, Iran) réclamaient une Cour nouvelle, tandis que les autres (l'Inde ainsi que les observateurs du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique) inclinaient au contraire pour l'utilisation de l'actuelle Cour internationale de Justice. Encore cette dernière opinion comportait-elle elle-même

deux variantes, selon que l'on créait ou non au sein de cette Cour une Chambre spéciale des Droits de l'Homme, en se fondant sur l'article 26 de son Statut. Il existait aussi des thèses différentes quant au point de savoir si l'on envisagerait d'obtenir de la présente Cour des arrêts (en d'autres termes, des décisions obligatoires) ou seulement des avis consultatifs.

La Présidente déposa une proposition de compromis conçue comme suit:

" S'il s'élève un différend sur la question de savoir s'il y a eu violation des Droits de l'Homme, l'objet du litige sera renvoyé à la Cour internationale de Justice pour jugement par un groupe de trois ou cinq juges nommés dans chaque cas par le Président de la Cour ou désignés à titre permanent par ordre du Président".

Selon cette proposition, il n'était donc pas constitué de Cour nouvelle, mais en revanche il était demandé à la Cour actuelle de rendre d'authentiques arrêts. Telle fut du moins l'interprétation donnée au texte précité pendant la discussion.

Le groupe ne crut pas devoir retenir celui-ci.

Il ne retint pas davantage un projet préparé par la déclaration des Etats-Unis d'Amérique et versé aux débats sous la forme du Doc. E/CN.4/37. Dans ce projet, se trouvait un article, l'article 5, stipulant toute une procédure pour le cas où la Convention des Droits de l'Homme viendrait à être violée. A son terme, cette procédure permettait, à certaines conditions, de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de Justice.

Le groupe considéra que ce mécanisme était assez compliqué et, en outre, qu'il ne correspondait pas, dans ses dispositions initiales, aux vues et aux solutions sur lesquelles le groupe était antérieurement tombé d'accord.

D'une façon générale, la notion d'avis consultatif ne fut pas jugée suffisante. Le groupe ne méconnut pas l'utilité d'un tel avis, mais il ne l'estima pas non plus susceptible d'apporter, en cas de violation de la Convention des Droits de l'Homme, la garantie de redressement et d'exécution souhaitée. Il s'orienta dès lors vers la notion d'arrêt, et cette façon de poser le problème le conduisit à opter entre la Cour actuelle et une Cour nouvelle.

Deux séances entières, la sixième et la septième, furent consacrées à ce débat.

Contre la création d'une nouvelle Cour, les arguments ci-après furent allégués:

1) Il n'est pas recommandable de multiplier les institutions internationales, notamment les institutions de caractère judiciaire. On a proposé hier une Cour du génocide, on revendique aujourd'hui une Cour des Droits de l'Homme: où s'arrêtera-t-on dans cette voie ?

2) Certains Etats hésiteront peut-être à prendre de tels engagements. Dès lors, le risque de ne pas voir ratifier à suffisance la Convention se trouvera augmenté.

3) Quelles seront les parties qui auront accès à ce nouveau forum ? Si ce sont tous les bénéficiaires du droit de pétition, et non pas uniquement les Etats, le risque qui vient d'être signalé sera encore aggravé, même si le système stipule l'obligation préalable d'agir en conciliation devant le Comité permanent des pétitions.

4) A l'extrême rigueur, on pourrait peut-être arriver à des décisions obligatoires sans créer de Cour nouvelle, c'est-à-dire en dotant la Cour actuelle, par le moyen de la Convention, d'une compétence élargie.

Des précédents dans ce sens peuvent être relevés pour l'ancienne Cour de la S.D.N., la Cour permanente de justice internationale. Ils pourraient sans doute de répéter pour la Cour internationale de Justice, dont le Statut est à peu de chose près le même que celui de sa devancière. Mais toute la question revient précisément à savoir si, à l'heure présente, beaucoup d'Etats sont disposés à accepter le principe d'arrêts obligatoires dans le domaine de la violation des Droits de l'Homme...

En réplique à cette argumentation, les protagonistes de la proposition australienne développèrent, à l'appui de leur thèse, les considérations que voici :

1) On est partisan de l'observation réelle et complète des Droits de l'Homme, ou on ne l'est pas. Si on l'est, il faut vouloir les conséquences de ce principe, et se rallier à l'idée de décisions judiciaires obligatoires. Peut-être certains Etats hésiteront-ils, en effet, à souscrire à ce point de vue. Mais les autres pourront dès à présent jeter les fondements d'une véritable protection internationale des Droits de l'Homme et, par la vertu de l'exemple, déterminer à la longue les réfractaires à se joindre à eux.

2) Il n'est pas possible d'obtenir de décisions judiciaires obligatoires, à une plus large échelle qu'avec une Cour nouvelle, en se servant uniquement du Statut de la Cour actuelle.

On ne doit pas perdre de vue que la compétence de la Cour internationale de Justice est encore, en principe, une compétence facultative, c'est-à-dire que la Cour n'est saisie que par un accord réalisé entre les parties sous la forme d'un compromis. Sans doute l'article 36 du Statut permet-il de

donner à la Cour compétence obligatoire pour des litiges d'ordre juridique portant sur quatre objets déterminés. Sans doute aussi trouve-t-on, au nombre de ces derniers, le fait de la violation des engagements internationaux en généralet le droit pour la Cour de fixer la réparation éventuelle. Mais il ne faut pas oublier que le jeu de l'article 36, utile peut-être pour la violation d'une Convention des Droits de l'Homme, est subordonné à l'exigence de déclarations formelles émanant des Etats parties au Statut de la Cour. Cela revient à dire que pour obtenir la juridiction obligatoire dans le domaine qui nous intéresse, il faut d'abord...l'accepter. On ne voit pas dès lors où est la différence, sous l'angle des chances de succès, entre ce que l'on a appelé autrefois la Clause facultative d'arbitrage obligatoire et la nécessité de conclure une Convention nouvelle pour instituer une Cour nouvelle. En réalité, le champ d'expansion de l'article 36 ne sera vraisemblablement pas plus étendu que celui d'une Cour des Droits de l'Homme à créer.

3) Dès l'instant où l'on admet de donner compétence obligatoire à la Cour actuelle, non plus en vertu d'une déclaration générale faite conformément à l'article 36, mais en vertu d'une Convention distincte du Statut et propre aux Droits de l'Homme, on retombe dans le même problème de ratification. Et on n'aperçoit pas pourquoi, étant allé jusque là, on n'établirait pas, en dernière analyse, une Cour nouvelle.

4) La création d'une pareille Cour se recommande d'un argument digne de considération et dont il a été souvent fait usage dans le présent rapport : celui de la qualification technique. C'est le lot inévitable de notre époque que

d'engendrer la spécialisation des institutions et des hommes et, dans une certaine mesure, l'augmentation du nombre de rouages. Mais il ne peut pas faire de doute que les litiges relatifs aux Droits de l'Homme seraient appréciés avec plus d'autorité par des magistrats choisis à cette fin que par des magistrats à qualifications générales.

5) Des restrictions devraient, enfin, être stipulées en ce qui concerne l'accès à la Cour nouvelle. Dans la situation présente des relations internationales, les individus, les groupes d'individus et les associations ne pourraient se voir reconnaître la qualité de parties et avoir le droit de saisir la Cour. Mais une formule transactionnelle entre l'ancien système, limité aux Etats, et un système aussi large pourrait être obtenue en attribuant à la Commission des Droits de l'Homme qualité pour porter devant la Cour les litiges au sujet desquels la procédure de conciliation devant le Comité permanent des pétitions n'aurait atteint aucun résultat. La Commission resterait maîtresse de la suite à donner à cet égard aux rapports du Comité permanent. Ainsi, un nouveau barrage - le troisième - serait édifié et contribuerait à éviter l'encombrement du rôle.

Tels furent les arguments échangés pour et contre la création d'une Cour nouvelle. Le groupe a décidé de les faire figurer dans son rapport. C'est la raison pour laquelle des développements aussi considérables leur ont été réservés.

Sur la proposition du rapporteur, trois questions furent soumises au groupe:

1) Convient-il de donner compétence à une Cour internationale pour la garantie finale des Droits de l'Homme?

2) Dans l'affirmative, cette Cour doit-elle être une Cour nouvelle ou une Chambre spéciale de la Cour internationale de Justice?

3) La Cour, quelle qu'elle soit, doit-elle avoir le droit de prononcer des arrêts obligatoires ou seulement de rendre des avis consultatifs?

Le vote sur la première question fut acquis à l'unanimité.

Le vote sur la deuxième donna trois voix (Australie, Belgique, Iran) en faveur d'une Cour nouvelle et une voix contre (Inde).

Le vote sur la troisième question fut à son tour un vote unanime.

Lorsque ces décisions eurent été prises, l'observateur du Royaume-Uni et l'observateur des Etats-Unis d'Amérique firent remarquer que chacun des Etats Membres de la Commission des Droits de l'Homme gardait bien entendu le droit de porter à nouveau l'ensemble du problème devant la Commission plénière. La Présidente leur répondit qu'il en était bien ainsi, et que mention serait faite des déclarations susdites dans le rapport du groupe.

De son côté, le représentant de l'Australie fit mettre aux voix la proposition suivante:

"La Cour internationale des Droits de l'Homme aura compétence pour examiner et trancher:

a) les différends portant sur les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales qui lui seront soumis par la Commission des Droits de l'Homme;

b) les différends provenant de clauses affectant les Droits de l'Homme et figurant dans tout traité entre Etats, qui lui seront soumis par les parties."

Au vote, cette proposition fut adoptée à l'unanimité. Elle doit donc être considérée comme une décision du groupe. Il a été expressément entendu qu'elle prendrait la place, dans le projet de résolution australien reproduit sous le paragraphe 4 du memorandum du Secrétariat, des paragraphes 2, 3, 4 et 8 de ce projet.

Le groupe a ensuite décidé de transmettre au Comité de Rédaction - si, naturellement, la Commission approuve cette décision - le texte complet du projet australien, tel qu'il a été amendé par la proposition sus-mentionnée.

On observera que, selon le texte nouveau, la compétence de la Cour internationale des Droits de l'Homme englobe, outre la ou les Conventions protectrices, tous autres traités en général contenant des clauses relatives aux Droits de l'Homme. En pareil cas, la saisine de la Cour ne se produit pas par l'intermédiaire de notre Commission, mais appartient directement et exclusivement aux Etats parties aux traités en question. La proposition australienne a voulu ainsi tenir compte, dans la mesure du possible, de deux objections: l'objection selon laquelle certains de ces traités (spécialement les Traités de Paix) sont conclus en dehors du cadre des Nations Unies, et celle voisine, qui relève la présence, parmi les parties auxdits Traités, d'Etats n'ayant pas la qualité de Membres de notre Organisation.

Il y a lieu de rappeler également que l'ensemble des décisions prises par le groupe aurait à être incorporé, le cas échéant, dans une Convention relative aux Droits de l'Homme. Les remarques faites antérieurement au sujet du caractère et des conséquences du régime conventionnel ainsi établi sont donc applicables en l'espèce.

Enfin, le groupe s'est occupé des mesures à prendre pour assurer, si la nécessité s'en faisait jour, l'exécution des arrêts prononcés par la Cour internationale des Droits de l'Homme. Une discussion s'est engagée sur le choix de l'organe des Nations Unies à qui la Convention confierait cette mission délicate entre toutes. Le groupe avait à opter à cet égard entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale. Il s'est prononcé pour la seconde, encore qu'elle ne détienne que des pouvoirs de recommandation, en raison de la compétence qui lui est conférée par la Charte dans l'ordre de la coopération économique et sociale.

Le groupe a décidé aussi d'insister dans son rapport sur le fait que, jusqu'à présent, rares ont été les cas où des Etats se sont délibérément insurgés contre des décisions judiciaires ou des sentences arbitrales internationales. Il a unanimement émis le vœu qu'il continue à en être ainsi dans l'avenir.

A noter, en terminant, que pour attribuer compétence à la Cour nouvelle quant au règlement de litiges affectant les Droits de l'Homme, le groupe s'est constamment fondé sur l'article 93 de la Charte, ainsi libellé :

"Aucune disposition de la présente Charte n'empêche les Membres de l'Organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir."

Annexes.

1) Le groupe n'a pas jugé utile d'étudier la question de la création d'un poste de Procureur général auprès de la Cour internationale des Droits de l'Homme, comme l'idée en avait d'abord été suggérée. Il a pensé qu'en ce qui regarde la ou les Conventions, l'office de ce magistrat serait, en fait, rempli par notre Commission.

2) Le groupe n'a pas eu à examiner de clauses de la Convention entraînant des mesures d'exécution particulières. Le second groupe de travail n'avait pas, en effet, clos ses débats au moment où il a lui-même terminé les siens. Mais le groupe ne conteste pas que des clauses et des mesures de cet ordre pourraient peut-être se présenter ultérieurement, soit à l'occasion de la Convention actuellement sur le métier, soit à l'occasion d'autres Conventions relatives à la protection des Droits de l'Homme.

3) La veille du jour où il a achevé ses travaux, le lundi 8 décembre 1947, le groupe a eu connaissance du rapport préparé par la Sous-Commission pour l'abolition des mesures discriminatoires et pour la protection des minorités. (Doc. E/CN.4/52).

Il a relevé avec intérêt la section IV de ce rapport consacrée au problème de la mise en oeuvre. Il a été satisfait de constater que la Sous-Commission signalait "l'importance vitale" de ce problème. Il partage l'opinion de la Sous-Commission selon laquelle les mesures à prendre dans le domaine de celle-ci "ne sont qu'une partie de celles qui concernent la mise en oeuvre des Droits de l'Homme envisagés dans leur ensemble". Il espère que la Sous-Commission pourra terminer l'étude de ces mesures à une date permettant au Comité de rédaction de les prendre, si besoin, en considération.

Le groupe croit toutefois qu'il n'a pas, pour sa part, à envisager ce problème. Les mesures de mise en oeuvre qu'il préconise sont applicables aux membres des minorités comme les Droits de l'Homme en général. Pour ce qui est des mesures tendant à garantir l'exécution des droits propres aux minorités comme telles, la Sous-Commission estimera sans doute qu'elles dériveront de traités exprès.
