NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
GENERALE

E/CN.4/515/Add.13
16 mars 1951
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Distr. Double

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Septième session

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PROJET DE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME ET MESURES DE MISE EN OEUVRE (TEXTE ETABLI A LA SIXIEME SESSION DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME) OBSERVATIONS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES RECUES PAR LE SECRETAIRE GENERAL CONFORMEMENT A LA RESOLUTION 421 H (V) DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET A LA RESOLUTION 303 I (XI) DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

14. Canada

(Note, en date du 14 mars 1951, du représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies)

Le représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Secrétaire général des Nations Unies et a l'honneur de se référer à la note SOA 317/1/01 (1) que le Secrétaire général a adressée au Secrétaire d'Etat pour les affaires extérieures du Canada, concernant le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme. Dans cette note, le Secrétaire général invitait le Gouvernement du Canada aux termes d'une résolution de l'Assemblée générale adoptée le 4 décembre 1950 de lui faire connaître ses vues sur le projet de pacte aux fins de transmission à la Commission des droits de l'homme.

Le représentant permanent du Canada a été chargé par le Secrétaire d'Etat aux affaires extérieures de transmettre au Secrétaire général l'exposé ci-joint, qui contient les observations du Gouvernement du Canada sur le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme.

EXPOSE DU CANADA SUR LE PROJET DE PACTE RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME

1. Dans la Constitution et la législation canadiennes, les droits et les libertés de l'homme sont protégés par les jugements des tribunaux ou par des lois particulières plutôt que par des déclarations générales, des énoncés de principes ou une Charte des droits de l'homme. Il semble en effet que les habitants du Canada jouissent de tous les droits définis dans le projet de pacte relatif aux droits de l'homme, sauf du droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire prévu au paragraphe 3 de l'article 10. Ces droits n'ont pas été reconnus et appliqués au Canada de la même façon que dans certains autres pays.

2. Les différences de méthode et de procédure que l'on constate dans la manière de concevoir et de sauvegarder les droits de l'homme ont évidemment donné lieu à certaines divergences de vues concernant le projet de pacte, divergences qui sont apparues au cours des interventions des représentants de divers pays à l'Assemblée générale aussi bien que dans les délibérations des autres organes des Nations Unies. Il est donc clair que pour arriver à un accord général sur un traité ou un instrument international relatif aux droits de l'homme, il faut vaincre de nombreuses difficultés et surmonter bien des obstacles.

3. Le Canada ne saurait approuver un projet de pacte ni adhérer à un Pacte qui serait contraire à la politique et aux principes suivis en la matière par un groupe important et représentatif des pays du monde libre. Il faudrait donc, notamment, que l'on tienne pleinement compte des difficultés constitutionnelles des Etats fédératifs et des Etats qui ont des territoires sous leur dépendance. Le Canada, quant à lui, ne pourrait pas envisager un seul instant d'approuver un pacte qui ne contiendrait pas une clause fédérale satisfaisante. D'autre part, l'inclusion dans le pacte de droits économiques et sociaux risque de retarder l'achèvement et l'entrée en vigueur du pacte.

LES DIX-HUIT PREMIERS ARTICLES DU PROJET DE PACTE

4. Les dix-huit premiers articles, dans leur rédaction actuelle, nous semblent en général satisfaisants du point de vue leur contenu et de leur champ d'application; ils couvrent en effet les droits essentiels et fondamentaux de l'homme. Il ne semble pas judicieux de chercher actuellement à formuler de nouveaux principes de base en plus de ceux qui sont déjà incorporés dans ces articles; toute tentative dans ce sens risquerait de retarder considérablement l'établissement du

texte définitif et de réduire notablement le nombre d'Etat disposés à ratifier le pacte.

5. Il vaudrait mieux, au contraire, envisager la suppression de certaines dispositions d'importance secondaire qui figurent dans ces dix-huit articles, comme celle qui concerne l'assistance judiciaire gratuite, prévue à l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 10, ou comme les dispositions du paragraphe 6 de l'article 6 et du paragraphe 3 de l'article 10, relative à la réparation dans le cas d'arrestation illégale et à l'indemnisation en cas d'erreur judiciaire. D'autres pays qui s'intéressent à l'élaboration du pacte ont fait valoir que ces dispositions entraîneraient d'importantes incidences administratives et financières. Il semble donc souhaitable de ne pas les insérer actuellement dans le pacte.

6. En ce qui concerne la forme ou la qualité de la rédaction des dix-huit premiers articles, le texte actuel devra faire l'objet d'une sérieuse révision. La forme de ces articles est en effet très diverses Certains contiennent des dispositions très détaillées alors que d'autres énoncent des principes généraux. Le texte a été critiqué par les différents gouvernements pour des raisons opposées; certains préconisaient en effet des dispositions plus détaillées, énumérant longuement les exceptions ou les restrictions qui limitent l'application des droits fondamentaux définis dans le pacte, alors que pour d'autres gouvernements il fallait s'en tenir à un texte contenant des dispositions d'ordre général, sans préciser en détail toutes les restrictions et exceptions. Comme il est nécessaire pour arriver à une convention universelle de trouver un terrain d'entente entre les différents systèmes juridiques qui existent dans le monde libre, il convient d'éliminer dans toute la mesure du possible les termes techniques et les dispositions détaillées; les droits devraient être définis dans le pacte en termes généraux, en évitant, si possible, toute ambiguïté et toute imprécision.

7. Pour bien montrer les défauts de la rédaction des dix-huit premiers articles, nous avons annexé au présent exposé des observations concernant quelques-uns de ces articles.

CLAUSE CONCERNANT LES ETATS FEDERATIFS

8. La résolution adoptée par l'Assemblée générale, le 4 décembre 1950, sur les travaux futurs de la Commission des droits de l'homme fait allusion à un article relatif aux Etats fédératifs et invite la Commission des droits de l'homme à formuler des recommandations qui auraient pour objet d'assurer l'application la plus complète du pacte aux unités territoriales constitutives des Etats fédératifs et de permettre la solution du problème constitutionnel qui se pose aux Etats fédératifs à ce propos. Le Canada attache une grande importance à l'insertion dans le pacte d'une clause reconnaissant la situation particulière des Etats fédératifs. Comme nous l'avons dit plus haut, le Canada, de par la nature même de sa Constitution qui divise les pouvoirs législatifs dans les matières concernant les droits de l'homme entre le Parlement fédéral et les assemblées provinciales, serait mis dans l'impossibilité d'adhérer au Pacte, si celui-ci ne contient pas une clause fédérale satisfaisante.

CLAUSE CONCERNANT L'APPLICATION AUX TERRITOIRES COLONIAUX

9. L'Assemblée générale a également adopté le 4 décembre 1950 une résolution sur l'application du pacte aux territoires dépendants. Dans cette résolution l'Assemblée ne décide pas seulement de renoncer à inclure dans le pacte une clause concernant son application aux territoires coloniaux mais elle propose un texte d'article qui prévoit l'application automatique et immédiate des dispositions du pacte à tous les territoires non autonomes qui sont sous la dépendance d'Etats métropolitains signataires de la Convention. De nombreuses délégations, convaincues qu'il n'était pas légitime de priver les peuples coloniaux des avantages et des droits prévus dans le pacte ont voté en faveur de cette résolution. La décision de la majorité est cependant regrettable, car si elle est maintenue, elle rendra certainement très difficile, sinon impossible, l'adhésion au pacte, même après de longs délais, d'un certain nombre d'Etats qui administrent des territoires dépendants.

10. Si l'on avait prévu une clause d'application aux territoires coloniaux, analogue à l'article 12 de la Convention sur le génocide, les dispositions du pacte ne seraient pas automatiquement applicables aux territoires d'outre-mer au moment de la ratification, mais l'Etat qui dirige les relations extérieures des territoires en question, pourrait, à tout moment, par notification au Secrétaire général, étendre l'application dudit pacte à tous ces territoires ou à l'un

quelconque de ces territoires. Lorsqu'il s'agit d'une Convention de caractère social et humanitaire comme le projet de Pacte, qui touche à de nombreuses questions qui sont de la compétence d'assemblées législatives locales, il est normal de prévoir une clause destinée à faciliter l'adhésion au Pacte des Etats qui administrent des territoires dépendants, puisque ces Etats rencontrent souvent des difficultés d'ordre constitutionnel dans l'application des Conventions à leurs territoires non autonomes et puisqu'ils s'attachent très scrupuleusement à respecter l'autonomie et l'indépendance administrative dont jouissent les gouvernements et les assemblées coloniales.

DROITS DES PEUPLES ET DES NATIONS A DISPOSER D'EUX-MEMES

11. La résolution principale adoptée par l'Assemblée le 4 décembre contient un paragraphe aux termes duquel la Commission doit être invitée à étudier les voies et moyens de garantir aux peuples et aux nations le droit de disposer d'eux-mêmes; cependant la résolution ne dit pas expressément que des articles doivent être insérés à cet effet dans le projet de Pacte. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, reconnu dans la Charte des Nations Unies elle-même, est de la plus grande importance. Le droit à l'auto-détermination et à l'indépendance n'est cependant guère au nombre des droits et des libertés fondamentales de l'individu; il a plutôt le caractère d'un droit collectif et ne serait donc pas à sa place dans le pacte.

DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTUREIS

12. L'Assemblée générale a décidé qu'il convenait d'insérer dans le pacte des droits économiques, sociaux et culturels et d'inviter la Commission à faire figurer ces droits dans le projet de pacte. Nous espérons que l'Assemblée générale examinera de nouveau cette question et reviendra sur sa décision.

13. Le développement des droits économiques, sociaux et culturels est une question très importante. Dans le monde moderne, les libertés civiles traditionnelles ne peuvent être pleinement exercées que si les droits économiques et sociaux sont reconnus et appliqués. Il y a donc une relation étroite entre ces deux catégories de droits. En règle générale, les droits économiques et sociaux ne peuvent cependant pas être garantis et favorisés par les mêmes moyens que les libertés civiles et politiques; l'exercice de ces dernières libertés limite les pouvoirs des gouvernements et des assemblées législatives afin de garantir les droits de l'individu.

Par contre, les droits économiques et sociaux et culturels ne sont pas tellement des droits reconnus à l'individu que des obligations que l'Etat doit assumer dans le domaine de la politique économique et du bien-être social; ils exigent d'ordinaire, pour être efficacement mis en oeuvre, une législation sociale détaillée et la création de rouages administratifs appropriés. Il y a donc une différence de nature fondamentale entre ces deux catégories de droits.

14. En cherchant à insérer des droits économiques et sociaux dans le premier pacte, on compromet, si même on ne rend impossible l'achèvement de ce pacte. Il sera en effet extrêmement difficile, du moins sans de grands délais, d'arriver à énoncer ces droits sous une forme qui soit généralement acceptable et qui rende possible un recours légal fondé sur des dispositions applicables et de caractère exécutoire.

MESURES DE MISE EN OEUVRE

15. La question des mesures de mise en oeuvre qui doivent être insérées dans le pacte n'est malheureusement pas traitée de façon adéquate dans la résolution de l'Assemblée générale. Celle-ci se borne en effet à demander que l'on poursuive l'étude des dispositions à inclure dans le projet de pacte ou dans des protocoles distincts, concernant la réception et l'examen des pétitions de particuliers et d'organisations au sujet de plaintes invoquant des violations du pacte. Cette recommandation s'ajoute aux dispositions déjà prévues dans le pacte au sujet des plaintes émanant des Etats signataires.

16. La proposition tendant à accorder aux particuliers et aux organisations non gouvernementales le droit de soumettre des pétitions soulève des difficultés nouvelles et considérables. Il est à espérer que la Commission des droits de l'homme décidera de ne pas recommander l'insertion dans le pacte de dispositions concernant la réception et l'examen de ces pétitions. Signalons qu'actuellement seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour internationale de Justice. Nous estimons que, sur ce point, les mesures de mise en oeuvre prévues dans le texte actuel du pacte sont pleinement suffisantes.

17. Suivant le projet de pacte, les plaintes d'un Etat contre un ou plusieurs autres Etats doivent être soumises à un Comité des droits de l'homme composé de sept membres, qui doivent être des personnalités jouissant d'une haute considération

et d'une compétence reconnue dans les matières concernant les droits de l'homme. Il conviendrait que le texte du pacte précise que, comme les juges à la Cour internationale de Justice, les membres dudit Comité doivent assurer la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux système juridiques en usage dans les Etats parties au pacte. La Commission pourrait également étudier l'inclusion de paragraphes destinés à la fois à diminuer ou à éviter tout risque de chevauchement des activités du Comité des droits de l'homme et d'autres organes des Nations Unies et à assurer une liaison plus réelle et plus étroite entre la Cour internationale et le Comité, dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

DISPOSITIONS CONCERNANT LES AMENDEMENTS AU PACTE

18. Une légère modification du texte de l'article final du projet de pacte (relatif à la procédure d'amendement) nous paraît désirable. D'après la rédaction actuelle, le tiers des membres de l'Assemblée générale plus un possède un droit de veto sur toute proposition d'amendement au pacte. Rien n'empêche que ce groupe soit uniquement composé d'Etats qui ne sont pas parties au présent pacte. Pour éviter cette situation, il conviendrait que les Etats adhérant au pacte diposent de pouvoirs plus étendus en ce qui concerne la procédure de revision de cet instrument. Il suffirait de modifier la dernière phrase du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 45, de la manière suivante :

> " ... Tout amendement recommandé par un majorité des deux tiers des Etats présents et votants est communiqué par le Secrétaire général aux membres de l'Organisation des Nations Unies et aux autres Etats parties au pacte.
>
> 2. A moins que, dans un délai de douze mois, l'Assemblée générale n'ait repoussé cet amendement à la majorité des deux tiers des Etats présents et votants, l'amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Etats parties au pacte."

ANNEXE A L'EXPOSE DU CANADA SUR LE PROJET
DE PACTE RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME

Observations concernant certains des dix-huit premiers articles

1. Nous lisons au premier paragraphe de l'article 1er : "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à garantir tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation". D'autre part, l'article 17 est ainsi rédigé : "Tous sont égaux devant la loi : une protection égale sera accordée à tous par la loi, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation". Les mêmes termes sont employés dans ces deux articles, mais il sont apparemment pris dans une acception différente. Si tel est bien le cas, il conviendrait d'éclaircir ce point en utilisant dans chacun des articles des formules plus précises.

2. Voici le texte actuel de l'article 4 : "Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne contre son gré à une expérience médicale ou scientifique comportant un risque pour elle, lorsque cette expérience n'est pas exigée par son état de santé physique ou mentale". La seconde phrase, particulièrement dans sa dernière partie, admet une exception dangereuse qui risque de donner lieu à des abus; mais, si l'on ne mentionne pas cette exception, on pourra prétendre que cet article peut nuire au progrès de la médecine. La premire phrase de l'article s'applique à tous les cas de torture ou de peines cruelles. Il convient donc de supprimer la seconde phrase. Cet article aurait alors à peu près la même teneur que l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, élaborée par le Conseil de l'Europe.

3. Nous lisons à l'article 8 :

1. Sous réserve des dispositions d'ordre général compatibles avec les droits reconnus dans le présent Pacte :

a) Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat, a le droit 1) d'y circuler librement et 2) d'y choisir librement sa résidence;

b) Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays y compris le sien.

2. a) Nul ne peut être arbitrairement exilé;

b) Sous réserve de la disposition du sous-paragraphe précédent, toute personne est libre d'entrer dans le pays dont elle est ressortissante."

Cet article constitue une définition satisfaisante de la liberté de circulation, mais il est introduit par une expression vague "Sous réserve des dispositions d'ordre général compatibles avec les droits reconnus dans le présent Pacte." Une restriction de ce genre est nécessaire, mais elle devrait être exprimée de façon plus précise car la formule actuelle a déjà donné lieu à des différences d'interprétation.

4. Les articles 13, 14, 15 et 16 contiennent des clauses prévoyant des restrictions à la liberté de pensée, de religion et d'expression et aux droits de réunion et d'association définis dans le corps desdits articles, mais la formule employée n'est pas partout la même. Pour améliorer la rédaction du texte et en faciliter l'interprétation, il conviendrait de prévoir dans ces quatre articles une clause restrictive rédigée de manière identique, sauf là où l'on veut souligner une différence de fond. D'autre part, les droits qui sont définis aux articles 15 et 16 sont exprimés de façon moins directe que les libertés qui font l'objet des articles 13 et 14. Il serait préférable de s'en tenir uniquement à la forme choisie pour les articles 13 et 14. Les articles correspondants de la Convention élaborés par le Conseil de l'Europe, c'est-à-dire les articles 9, 10 et 11, paraissent à certains égards mieux rédigés et la Commission des droits

de l'homme pourrait s'en inspirer dans son travail de revision.

5. Plusieurs formules utilisées dans divers articles peuvent être prises dans des sens différents, suivant le système juridique en usage ou la langue employée. Signalons à cet égard les expressions suivantes du texte anglais self defence (légitime défense) au paragraphe 2 de l'article 3, arbitrary arrest (arrestation arbitraire), au paragraphe 1 de l'article 6, et order ou public order (ordre public) aux articles 13, 14, 15 et 16. Il serait préférable d'éviter ces termes et d'utiliser d'autres formules pour exprimer ces notions.