

LES PROJETS DE CONVENTION INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME : ANALYSE JURIDIQUE ET CONSIDERATIONS POLITIQUES

par

Pierre-Michel FONTAINE *

Attaché au Département de Science Politique, Boston College

INTRODUCTION

Le droit international américain, on l'admettra volontiers, est un droit ambitieux. Il se caractérise par une codification à outrance et un niveau d'institutionnalisation très élevé¹. Il est à la fois un idéal et une arme — il est vrai à deux tranchants — dans l'affrontement constant entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. C'est ce système de relations juridiques internationales qui a suscité la première déclaration internationale des droits de l'homme, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, adoptée à la IX^e Conférence internationale américaine à Bogota en 1948, plusieurs mois avant la Déclaration universelle². Il a également engendré le premier tribunal international permanent, la Cour centre-américaine de justice, qui fonctionna de 1907 à 1917 et qui pouvait être saisie par des particuliers contre toute partie contractante, si ce n'était contre l'Etat de leur nationalité.

La défense ou la promotion des droits fondamentaux de l'homme a toujours fait partie intégrante du droit international américain. Elle a été, dans tous

* Cette étude constitue le texte d'un rapport présenté au Centre de recherches et d'études de droit international de l'Académie de La Haye dont les travaux avaient pour thème, en 1967, la protection internationale des droits de l'homme. L'auteur enseigne au Département de Science politique à Boston College, Massachusetts, U.S.A.

¹ On l'a fait remarquer à juste titre : « The development of international law and its codification constitue one of the fields of activity most closely connected with the historical course of the inter-American system... an activity that has played a considerably more important role in the organization, functioning and strengthening of that system than in any other international organization. » Cf. Inter-American Institute of International Legal Studies, *The Inter-American System*, New York, 1967, p. 25.

² A la même époque fut adoptée la Charte internationale américaine de garanties sociales, qui concernait plus spécialement les droits économiques et sociaux de l'homme.

les cas, associée aux deux préoccupations essentielles de ce droit : la paix entre les nations américaines et la sécurité de l'hémisphère. Dans ce contexte, elle a toujours été liée à l'idéal de la démocratie parlementaire.

Déjà en 1936, la Conférence américaine pour le maintien de la paix affirmait que « l'existence d'une démocratie commune dans les Amériques »³ constituait la « base de la coopération et de la solidarité interaméricaines »⁴. C'est par le biais du principe de la démocratie politique que celui du respect des droits de l'homme a été associé à l'objectif d'une paix interaméricaine⁵. Le préambule de la Charte de l'OEA et l'art. 5, paragraphe (d) de ce même texte consacrent l'idée que la solidarité et la coopération dans le système reposent sur la liberté individuelle, la justice sociale, les droits essentiels de l'homme et la démocratie représentative. Ceci a été confirmé par le Comité interaméricain de la Paix dans ses enquêtes au sujet du problème cubain⁶.

La protection des droits de l'homme a été également envisagée dans le cadre de la défense et de la sécurité de l'hémisphère. Cette association est un corollaire de la précédente, puisque la paix américaine est une condition essentielle du maintien d'un front uni contre les ennemis de l'extérieur. Ce point de vue fut exprimé de façon très nette par le représentant du Guatemala à la Conférence interaméricaine sur la guerre et la paix à Mexico en 1945, quand il affirma, à propos des régimes antidémocratiques, qu'ils constituaient « *a serious danger to the unity, solidarity, peace and defense of the Continent* »⁷.

Cependant, la protection des droits de l'homme en Amérique s'est souvent heurtée à un principe consacré dans bien des conventions et des résolutions interaméricaines, celui de la non-intervention. Ce conflit s'est manifesté dans deux domaines, celui de la protection diplomatique et celui de la reconnaissance de gouvernements *de facto*.

La pratique de la protection diplomatique par les grandes Puissances avait donné lieu à tant d'abus à l'époque de la diplomatie dite de la « canonnière » que les pays latino-américains avaient fini par développer une théorie limitative

³ Pan American Union, *Manual of Inter-American Relations*, Conferences and Organizations series, n° 26, 1953, pp. 74-80, cité par THOMAS, A. Van W. et THOMAS, A.J., *The Organization of American States*, Dallas, 1963, p. 217.

⁴ THOMAS et THOMAS, *op. cit.*

⁵ Cf. Comité juridique interaméricain, *Etude sur la relation juridique existant entre le respect des droits de l'homme et l'exercice de la démocratie*, Washington, D.C., Union Panaméricaine, juin, 1960, CIJ 52, 36 pp.

⁶ Inter-American Institute of International Legal Studies, *op. cit.*, p. 63. Voir également Council of the OAS, *Special Report on the Relationship between violation of human rights or the Non-exercise of representative democracy and the political tensions that affect the peace of the hemisphere*, Approved by the Inter-American Peace Committee, OEA/Ser. G/VI C/INF 699, 1960, p. 3.

⁷ THOMAS et THOMAS, *op. cit.*, p. 218.

de la protection diplomatique exprimée dans le principe de l'égalité des nationaux et des étrangers. Cette règle fut d'abord énoncée par le juriste argentin Carlos Calvo⁸. Elle fut ensuite consacrée par la première Conférence internationale américaine (Washington, 1889-1890) et dans la Convention sur les droits et les devoirs des Etats (VII^e Conférence, Montevideo, 1933) et la Convention relative aux étrangers (II^e Conférence, Mexico, 1902).

Le principe de non-intervention a encore joué dans le domaine de la reconnaissance de gouvernements *de facto*. L'apparition de ces gouvernements s'accompagne le plus souvent de cas plus ou moins nombreux de violations des droits de l'homme. La non-reconnaissance est alors utilisée comme un moyen de forcer le nouveau gouvernement à rétablir les garanties constitutionnelles ou, tout au moins, à promettre d'organiser des élections à bref délai. Le problème est que la non-reconnaissance a été considérée comme une forme d'intervention et s'est révélée une source de friction entre les différents membres du système interaméricain. On voit donc que le principe de non-intervention, très souvent réaffirmé, et pour cause, dans les conférences américaines, a exercé une influence négative immédiate sur la protection des droits de l'homme dans l'hémisphère.

En dépit de ces difficultés, la nécessité de protéger ces droits fondamentaux est proclamée au moins aussi souvent que le principe de non-intervention dans les assemblées internationales américaines. A ce propos, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que le cadre régional offre beaucoup plus de chances de succès que le cadre universel à l'instauration d'un dispositif efficace de protection. On va même jusqu'à admettre qu'à ce niveau-là, « il arrive que... la défense de ces droits puisse servir certains buts qui ne sont pas toujours désintéressés »⁹. Le problème, cependant, est d'identifier et de délimiter les régions. Par exemple, où finit l'Europe occidentale, à l'ouest et au sud ? Le Paraguay et le Chili devraient-ils faire partie du même système régional ?

L'Amérique latine, en fait, n'a jamais été unifiée, même pendant la période coloniale. Elle a, au contraire, connu maintes manifestations de sub-régionalisme : l'Amérique centrale, les pays de l'A.B.C. (Argentine, Brésil, Chili), la Grande Colombie, les pays du Bassin de l'Amazone, etc.

Jusqu'à présent, cependant, seule la sous-région centre-américaine a réussi à développer un degré appréciable de coopération et même d'intégration (dans le domaine économique). D'ailleurs, les pays de l'Amérique centrale ont déjà leur propre projet de convention pour la sauvegarde des droits de l'homme dans le cadre de l'Organisation des Etats centre-américains (ODECA).

⁸ Voir à ce sujet GARCIA AMADOR, « La doctrine de la protection diplomatique et la reconnaissance internationale des droits fondamentaux de l'homme », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, XXXIV, 1956, pp. 356-358.

⁹ GUYOMAR, G., « Nations Unies et Organisations régionales dans la protection des droits de l'homme », *R.G.D.I.P.*, 68, 1964, p. 688.

Les autres projets de convention sont à l'échelle de toute la région, y compris les Etats-Unis¹⁰. Il s'agit d'abord du projet préparé en 1959 par le Conseil interaméricain de juristes (CIAJ) à la suite, et sur la requête de la cinquième réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères de l'Amérique à Santiago du Chili; d'où sa dénomination de « projet de Santiago ». Ce dernier ne doit pas être confondu avec le projet chilien, présenté par le Gouvernement du Chili à la deuxième Conférence spéciale interaméricaine, à Rio de Janeiro, en 1965. Un projet uruguayen fut également déposé à la même session. Finalement, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, sur la base d'une étude comparée des trois textes sus-mentionnés, a présenté une série d'amendements que l'on peut considérer comme un quatrième projet.

L'existence de cette Commission et la pratique qu'elle a établie, sont d'une très grande importance. Cet organe autonome de l'OEA, créé par la même résolution qui avait requis le Conseil interaméricain de juristes de préparer le projet de convention, a été établi en 1960. Il a déjà reçu plus de 2.000 communications relatives à des atteintes aux droits de l'homme pratiquement dans tous les pays membres, y compris les Etats-Unis. En dépit de la fragilité de ses bases juridiques et grâce à une interprétation libérale de son mandat, il a pu s'imposer comme le principal organe de protection des droits de l'homme dans l'hémisphère¹¹.

¹⁰ M. K. Vasak a fait remarquer qu'il eût mieux valu ne plus inclure les Etats-Unis dans le cadre de ces projets étant donné leur système juridique différent et leur attitude négative à l'égard de pareilles conventions. Cf. VASAK, K., « The European Convention of Human Rights beyond the Frontiers of Europe », *I.C.L.Q.*, XII, 1963, p. 1229. Cependant, on se demande si le renforcement constant des pouvoirs du Gouvernement fédéral et la pression des événements internationaux (en particulier, la popularité croissante dont semble jouir la notion de protection internationale des droits de l'homme parmi les dirigeants des pays d'Afrique, d'Asie et de l'Europe de l'Est) n'auront pas pour effet de faciliter une modification de l'attitude américaine. Voir à ce sujet U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Human Rights Convention*, hearings before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 90th Congress, 1st Session, February 23 and March 8, 1967, Washington, D.C., 1967; comparer, en particulier, la déclaration de M. Arthur Goldberg, chef de la délégation américaine aux Nations Unies, en 1967, pp. 18-22, à celle du Secrétaire d'Etat John F. Dulles en avril 1953, p. 39. Cependant, l'*American Bar Association*, dont l'influence n'est nullement négligeable, s'est récemment opposée à la ratification par les Etats-Unis de conventions protégeant des droits de l'homme qui relèvent de la juridiction interne du pays. Voir, American Bar Association, Standing Committee on Peace and Law through the United Nations, *Human Rights Conventions and Recommendations*, avril 1967, pp. 3-5, 90-91.

¹¹ Pour des informations plus détaillées sur la Commission, voir SCHEMAN, L.R., « The Inter-American Commission on Human Rights », *A.J.I.L.*, 59, avril 1965, pp. 335-344; SANDIFER, D., « Human Rights in the Inter-American System », *Howard Law Journal*, XI (Spring, 1965), pp. 508-526; et THOMAS « The Inter-American Commission on Human Rights », *Southwestern Law Journal*, 20, 1966, 282-309.

I. LES SOURCES DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE SYSTEME INTERAMERICAIN

Quelles sont donc les sources actuelles et potentielles de la protection des droits de l'homme dans le système interaméricain ?

A. LES ANTECEDENTS DES PROJETS DE CONVENTION

En fait de sources actuelles, nous avons mentionné déjà la Charte de l'Organisation des Etats américains signée à Bogota en 1948 (articles 5, 13, 28 et 29). Il s'agit là, bien entendu, d'une source très restreinte, la protection des droits de l'homme n'étant pas l'objectif principal de la Charte. Une source beaucoup plus directe, mais malheureusement sans force obligatoire propre, est constituée par la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme. On peut dire, cependant, que la pratique de la Commission interaméricaine des droits de l'homme lui a donné une force obligatoire *ex post facto*. La Déclaration a établi une sorte de « standard maximum » sous la forme d'une liste assez vague d'un grand nombre de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. De tous les droits contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, seule l'interdiction de l'esclavage et de la torture n'était pas déjà incluse dans la Déclaration américaine. De plus, celle-ci reconnaît, en son article 24, le droit de pétition des individus auprès des autorités gouvernementales compétentes, un droit qu'on ne retrouve pas dans la Déclaration universelle¹². On se demande, cependant, si en introduisant dans ce texte des dispositions concernant les devoirs de l'homme et en en faisant la condition de la jouissance de ces droits, les Etats américains n'ont pas repris d'une main ce qu'ils ont donné de l'autre¹³.

La Charte internationale américaine de garanties sociales, adoptée à la même Conférence en 1948, a le même statut juridique imparfait que la Déclaration. D'après son article 1^{er} « elle constitue le minimum des droits » dont doivent jouir les ouvriers dans les Etats américains. Ses dispositions ont trait aux contrats collectifs de travail, aux salaires, au repos, au travail des mineurs et des femmes, au droit à la sécurité sociale, à la liberté syndicale, au droit de grève, etc...¹⁴.

Cette même IX^e Conférence, qui adopta aussi la Charte de l'OEA, recommanda au Comité juridique interaméricain de préparer un projet de statut pour une Cour interaméricaine destinée à garantir les droits de l'homme

¹² Voir GUYOMAR, *op. cit.*, pp. 690-692.

¹³ Voir THOMAS, A. Van W., et THOMAS, A.J., *op. cit.*, pp. 226-227.

¹⁴ Voir une brève analyse de cette Charte dans CAMARGO, P.P., *La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América Latina*, Mexico (Ed. Excelsior), 1960, pp. 176-178.

(résolution XXXI)¹⁵. La réponse du Comité fut qu'avant d'établir une Cour, il était nécessaire, au préalable, d'avoir une convention, et que, de toute façon, les Etats américains n'étaient pas encore prêts à entreprendre une action aussi drastique.

L'échec provisoire sur le plan de l'adoption d'une convention régionale n'empêcha pas les Etats américains de mettre au point une série de conventions partielles pour la protection de certains droits ou des droits de certaines catégories d'individus, phénomène analogue à celui qu'on a pu observer dans le cadre de l'ONU et de ses institutions spécialisées. C'est ainsi que, dès 1948, la X^e Conférence approuva la convention américaine accordant les droits civils à la femme. En 1954, à la X^e Conférence interaméricaine, à Caracas, furent signées une convention sur l'asile territorial et une autre portant sur l'asile diplomatique. Plus récemment, la Commission interaméricaine des droits de l'homme soumit à la II^e Conférence spéciale interaméricaine, à Rio de Janeiro, en 1965, un projet de convention sur la liberté d'expression, d'information et d'investigation.

Nous en arrivons donc aux sources potentielles qui nous concernent directement : les projets en vue d'une convention interaméricaine des droits de l'homme.

B. LES PROJETS DE CONVENTION

Il convient de remarquer qu'à la différence de la Convention européenne des droits de l'homme signée à Rome le 4 novembre 1950, les projets du CIAJ, de l'Uruguay et du Chili recouvrent, chacun dans le même texte, les deux grandes catégories de droits : civils et politiques d'une part, économiques, sociaux et culturels d'autre part. Le texte de la Commission interaméricaine des droits de l'homme exclut les droits économiques, sociaux et culturels, tout en posant les bases de leur protection et en laissant la porte ouverte à leur inclusion ultérieure dans des protocoles additionnels, à l'exemple de la procédure adoptée au sein du Conseil de l'Europe.

a) *Les droits civils et politiques.*

Il est intéressant de noter que le premier droit inclus par le Chili au chapitre des droits civils et politiques est celui des peuples à « déterminer librement leur organisation politique, économique, sociale et culturelle ». Les autres projets classent ce droit dans la catégorie socio-économique. En fait, il est également garantis par les articles 1^{ers} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU.

¹⁵ Voir P.A.U., *Human Rights in the American States*, (1960), Appendix II, p. 162.

Le droit à la vie, tel qu'il est défini dans les projets latino-américains, « doit être protégé dès le moment de la conception », et compte donc une clause contre l'avortement, qui se conçoit bien dans une région où la majorité des pays se disent catholiques, mais qui fait pourtant l'objet de violentes controverses aux Etats-Unis.

Le texte uruguayen pousse la sauvegarde du droit à la vie jusqu'à l'abolition de la peine capitale, alors que les autres textes se contentent d'en restreindre l'application.

Dans le domaine de la liberté religieuse, le texte uruguayen se distingue encore par le fait qu'il mentionne spécifiquement le droit de ne pas avoir de religion, de le faire savoir, et de ne pas être astreint à l'accomplissement d'actes de caractère religieux.

Indiquant les limites de la liberté de pensée et d'expression, le texte du CIAJ et celui du Chili autorisent la censure pour sauvegarder non seulement la moralité publique et la sécurité, mais aussi ce qu'ils appellent le « prestige national ». Pour sa part, le document uruguayen se contente de mentionner la « protection normale de l'enfance et de l'adolescence ».

Le droit à la résidence et à la liberté de mouvement, reconnu par le protocole n° 4 à la Convention européenne, est contenu dans tous les textes latino-américains. En plus, le projet chilien interdit l'exil (qui se pratique couramment en Amérique latine) alors que les textes de Santiago et de l'Uruguay ne s'opposent qu'à l'exil arbitraire (mais sans le définir). Le projet uruguayen, d'autre part, est le seul à inclure le droit à l'asile territorial, déjà reconnu dans des conventions séparées¹⁶.

Dans le domaine des droits politiques, le document chilien contient une clause qu'on pourrait appeler le droit à la représentation. L'objectif est de bannir les coups d'Etat, qui se produisent si souvent en Amérique latine. Cette disposition aurait pu s'appliquer également dans deux cas qui se sont produits récemment aux Etats-Unis. Le premier est celui du jeune militant noir Julian Bond élu à la Chambre des députés de la Géorgie que ses collègues voulurent empêcher d'occuper son siège à la Chambre à cause de ses déclarations en faveur du Vietcong. La Cour Suprême des Etats-Unis, saisie de l'affaire, décida qu'il avait droit à son siège en vertu de son mandat populaire. Quant au fameux député de Harlem au Congrès fédéral, Adam Clayton Powell, expulsé de la Chambre à cause de sa vie privée et publique jugée scandaleuse,

¹⁶ Les Etats-Unis se sont toujours refusés à considérer l'asile comme faisant l'objet d'un droit et, par conséquent, se sont abstenus de ratifier les conventions en question (1928, 1933, 1954 et 1954). Celles-ci, notons-le en passant, ont été dénoncées le 1^{er} août 1967 par le Gouvernement haïtien. Cf. « Treaties and Conventions : Denunciation of Conventions on Asylum », *The OAS Chronicle*, III, n° 2, octobre 1967, p. 2.

il n'eut pas cette chance, bien qu'il ait été réélu deux fois depuis, à la suite d'une élection spéciale et des élections nationales du 5 novembre dernier.

Comme dans le cas de l'article 15 de la Convention de Rome, l'exercice de ces droits peut être suspendu dans certaines circonstances et sous certaines conditions très strictes. Mais à l'encontre du document européen, les textes du CIAJ et de l'Uruguay ne parlent pas de « cas de guerre ou... d'autre danger public menaçant la vie de la nation », mais plutôt de « danger public... proclamé officiellement » (art. 19 et 22 respectivement). On ne peut s'empêcher de penser que cette formulation ne constitue pas une barrière contre ces proclamations d'état de siège sans limitation de temps qu'on connaît si bien en Amérique latine. Il est vrai que certaines limitations sont prévues. Le texte uruguayen, par exemple, voudrait confiner cette suspension à la durée de la situation dangereuse. Quant au texte chilien, il exige qu'une loi détermine les critères en fonction desquels on reconnaît ces « situations exceptionnelles » (art. 22)¹⁷. De plus, dans ce texte, la suspension ne s'applique qu'aux droits civils et politiques.

b) *Les droits économiques, sociaux et culturels*¹⁸.

En ce qui concerne cette catégorie de droits, le projet chilien se caractérise par son soin des détails, par son caractère avancé du point de vue de la nature et de l'étendue des droits protégés, et par l'importance qu'il accorde aux divers aspects de la coopération internationale pour la sauvegarde de ces droits. En fait, il va jusqu'à préconiser la nécessité de l'intégration régionale quand, dans son article 29, paragraphe 4, alinéa *a*, il parle de « preservation of the benefits flowing from social security legislation regardless of the movement of protected persons between the territories of the contracting parties »¹⁹.

Ces objectifs ne peuvent se réaliser que dans un système de libre circulation de la main-d'œuvre à travers les frontières nationales.

D'autre part, le texte chilien propose la participation des travailleurs à l'administration, à la propriété et aux profits des entreprises (art. 30).

Alors que dans la Convention européenne, la liberté syndicale fait partie des droits civils et politiques, dans les projets latino-américains elle est incluse parmi les droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, sa protection n'en est pas pour autant diminuée car, comme nous le verrons plus loin, le projet

¹⁷ Pour les droits civils et politiques, voir Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study of the Draft Convention on Human Rights...*, 1966, OEA/Ser.L/V/II. 14, Doc. 7, 7 avril 1966; voir aussi OEA/Ser.L/V/II. 15, Doc. 26, 15 novembre 1966.

¹⁸ Comme nous l'avons signalé plus haut, les projets du CIAJ et de l'Uruguay consacrent au nombre des droits et libertés de cette catégorie le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

¹⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study of the Draft Convention on Human Rights...*, OEA/Ser.L/V/II. 15, Doc. 2, 22 juin 1966, p. 10.

chilien soumet certains droits économiques et sociaux — parmi lesquels le droit à la liberté syndicale — aux procédures conciliatoire et judiciaire de mise en œuvre. Le texte chilien accorde aussi le droit de former des fédérations et confédérations nationales et internationales du travail, point sur lequel les autres textes restent muets.

Dans le domaine de la protection de la famille, le document chilien devance encore les autres en disposant que l'Etat devra favoriser l'achat du logement par les ouvriers et accorder des remboursements d'impôts aux familles et des « bonus » spéciaux aux nouveaux mariés (art. 32, alinéa *c* et *e*, respectivement). Ce n'est rien de moins que le *Welfare State*. Dans le domaine de la lutte contre la faim, le Chili propose la coopération internationale pour le développement agricole, la réforme agraire et une distribution équitable des produits alimentaires du monde (visant ici surtout les Etats-Unis). En général, le texte chilien professe un internationalisme plus positif que celui des autres.

Dans le domaine de l'éducation, c'est encore le texte chilien qui contient la disposition qui a provoqué tant de controverses dans le système européen — et singulièrement en Belgique — sur le droit des parents à exiger que leurs enfants « reçoivent une éducation religieuse et morale conforme à leurs convictions » (art. 35, par. 4). Il est à remarquer, cependant, que les Chiliens évitent en quelque sorte le piège de la formule européenne en parlant d'« éducation religieuse et morale » au lieu de « convictions religieuses et philosophiques » comme le fait le texte européen (art. 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne).

Un autre problème assez délicat est celui du droit à la propriété privée. La disposition du premier protocole européen (art. 1) relative à celui-ci est formulée de façon très prudente. L'utilité publique est la seule cause spécifiquement prévue pour l'expropriation, mais les Etats se réservent le droit de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou amendes. Dans les textes latino-américains, il est disposé que l'expropriation sera légale quand elle sera réalisée pour des raisons d'utilité publique, ou d'intérêt social et que, dans chaque cas, compensation sera accordée. Rien n'est dit, cependant, sur le montant et la répartition dans le temps de la compensation. Il est clair qu'il s'agit là d'autant d'aspects des projets de convention qui auront pour résultat certain de provoquer l'opposition des Etats-Unis dont les ressortissants ont maintes fois été victimes d'expropriation et de nationalisation d'entreprises en Amérique latine.

Tels sont donc les principaux éléments à déceler quant aux droits protégés par les différents textes. On peut dire qu'en général le texte du CIAJ est le plus timide. A l'autre extrême se trouve le document chilien et entre les deux, le texte uruguayen, passablement avancé sur des questions comme l'abolition de la peine capitale, par exemple. Quant au projet de la Commission

interaméricaine des droits de l'homme, il essaie d'atteindre une position d'équilibre entre les trois autres, mais cet équilibre est plutôt du côté du conservatisme et, il faut bien l'admettre, du réalisme aussi.

II. QUELQUES ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE

Passons maintenant à l'analyse des moyens de mise en œuvre des droits instaurés par ces projets de convention. Considérons, au préalable, les conditions dans lesquelles la convention interaméricaine des droits de l'homme acquerra force obligatoire.

A. L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION

D'après les textes du CIAJ (art. 85) et de l'Uruguay (art. 90), la convention entrera en vigueur par la ratification ou l'adhésion de sept Etats membres de l'Organisation des Etats américains. Pour toute ratification ou adhésion ultérieure, l'entrée en vigueur pour l'Etat en question commencera à partir de la date du dépôt des instruments de ratification auprès du Secrétariat général de l'OEI. Cependant, le Chili propose une formule différente, motivée sans doute par l'étendue des droits que son projet entend garantir — surtout dans les domaines économiques, social et culturel — et les difficultés que leur protection ne manquera pas de soulever. Le texte chilien établit une distinction, pour ce qui concerne l'entrée en vigueur du traité, entre les dispositions ayant trait aux divers droits à protéger et celles portant sur les organes protecteurs et sur les procédures de protection. Pour les premières, la convention acquerra force obligatoire trente jours après la date de la déposition du septième instrument de ratification ou d'adhésion. Pour le reste, ce sera environ onze mois plus tard, c'est-à-dire un an après la date ci-dessus indiquée. La même règle sera appliquée à l'égard des ratifications ou adhésions subséquentes, à compter du jour des dépôts respectifs.

Dans le cadre du texte du CIAJ, la possibilité existe qu'une Cour inter-américaine soit mise sur pied longtemps avant qu'elle ne puisse acquérir de compétence, tant qu'aucun Etat n'aura fait une déclaration d'acceptation de la clause de juridiction obligatoire. Pis encore, cette « lacune » — qu'aucun des amendements proposés par la Commission existante n'essaie de combler — peut constituer un puissant élément de dissuasion à l'égard de ladite clause, en ce sens que, pour autant que la Cour pourrait être établie aussitôt après la première déclaration, l'Etat en question se trouverait automatiquement dans une position désavantageuse envers les autres Parties contractantes ²⁰.

²⁰ Il est vrai que ce danger peut être évité grâce à la sous-clause facultative de réciprocité introduite dans la clause d'acceptation, CIAJ, art. 72, par. 2 et 3; Commission, art. 44, par. 3; voir OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study of the Draft*

De plus, la Convention est également sujette à amendement et à dénonciation, d'après la plupart des projets. La procédure d'amendement est assez complexe, telle qu'elle est prévue dans les textes du CIAJ (art. 88) et de l'Uruguay (art. 93). Dans les deux cas, le droit de proposer des amendements est réservé aux Etats parties. Le texte préparé par la présente Commission interaméricaine des droits de l'homme l'étendrait également à la Commission et à la Cour (art. 63), mais sans prévoir la procédure à suivre, à la différence des autres projets interaméricains susmentionnés. De plus, il admet la possibilité de préparation de protocoles additionnels par la Commission, en vue d'élargir le cadre de la protection accordée par la Convention, avec pour objectif la totalité des droits et libertés contenus dans la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme (art. 64). Le texte chilien est muet sur la question des amendements. Quant à la dénonciation, elle est permise dans tous les cas, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, alors que pour le texte européen, les cinq ans doivent se compter à partir de la date d'adhésion de l'Etat dénonciateur à la Convention, ce qui restreint davantage la liberté d'action des Hautes Parties contractantes.

B. LES EFFETS DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE DES ETATS

Pour arriver à la mise en œuvre proprement dite de la Convention, considérons maintenant l'effet que la ratification produira dans l'ordre juridique interne des Hautes Parties contractantes. Deux aspects de cette question méritent d'être examinés : celui des réserves et celui de l'application directe et du caractère *self-executing* de la Convention.

La question des réserves présente un problème particulièrement ardu quand il s'agit de conventions pour la protection des droits de l'homme. En effet, en raison même du caractère fondamental, universel et inaliénable de ces droits et du fait que l'objet de cette protection est l'individu plutôt que l'Etat, il semblerait que de telles conventions ne devraient laisser aucune place aux échappatoires que constitueraient les réserves. Tel fut, en gros, l'argument de ceux qui en 1950 réussirent à faire rejeter par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies l'idée de l'acceptation de réserves aux pactes relatifs aux droits de l'homme²¹. Il est intéressant de noter que ce furent le Chili et l'Uruguay qui, en 1954, prirent l'initiative de ce mouvement à la Commission des Nations Unies en présentant un texte déclarant toute réserve inadmissible²².

Convention on Human Rights Prepared by the Inter-American Council of Jurists... (Washington, D.C., P.A.U.), OEA/Ser.L/V/II.15, Doc. 3 (English), Rev. 2, 17 janvier 1967, pp. 35-36; et OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Opinion on the Draft Convention on Human Rights Approved by the Inter-American Council of Jurists*, Part II (Washington, D.C., P.A.U.), OEA/Ser.L/V/II.16, Doc. 8 (English), Rev. 24, avril 1967, p. 14.

²¹ Voir HOLLOWAY, K., *Les réserves dans les traités internationaux*, Paris, 1958, p. 243.

²² *Idem*. Ce principe a été intégré dans le projet de Convention centraméricaine des droits de l'homme, qui n'admet pas de réserves.

Quinze ans plus tard, comme on le verra plus loin, la position de ces deux pays devint quelque peu plus flexible. Là et ailleurs, on s'est peut-être rendu compte que l'idéal poursuivi sera peut-être mieux servi par l'adoption d'une convention imparfaite mais pouvant attirer un très grand nombre de ratifications et d'adhésions que par celle d'une convention parfaite mais d'un rayonnement géographique limité.

C'est ainsi que le projet du CIAJ, en son article 86, accorde à tout Etat, au moment du dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, le droit de faire des réserves, pourvu qu'une disposition légale ou constitutionnelle en vigueur sur son territoire contredise une disposition de la Convention ou n'en permette pas l'exécution. En ce qui concerne l'effet des réserves, le texte du CIAJ ajoute (art. 86, par. 2) que la Convention aura force obligatoire entre l'Etat réservataire et ceux qui auront accepté ses réserves, sauf à l'égard des dispositions qui font l'objet de celles-ci. Quoique cette règle soit, en gros, conforme à la pratique traditionnelle du système interaméricain, la Commission interaméricaine existante veut y déroger en proposant la validité des réserves sans acceptation préalable par les autres Etats (art. 61, par. 2)²³.

Quant au Chili et à l'Uruguay, ils n'ont pas complètement assoupli leur position sur la question des réserves. Le projet uruguayen n'en admet que dans le seul cas où une disposition de la Convention serait contraire à une règle constitutionnelle en vigueur sur le territoire de l'Etat intéressé (art. 91). Le texte chilien, pour sa part, n'exige pas l'acceptation des réserves par les autres Parties contractantes pour qu'elles soient valables (art. 86, par. 4). Il ne requiert même pas de clause spéciale pour l'admissibilité des réserves à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels, ce qui se conçoit bien, vu l'état de sous-développement de la plupart des pays de l'Amérique latine. Cependant, il limite les réserves de cette catégorie à un maximum de cinq articles de la Convention. De plus, toute réserve, de quelque catégorie qu'elle soit, doit être spécifiquement limitée dans le temps : si elle ne l'est pas, elle expirera au bout de deux ans. Il serait peut-être bon, pour la sauvegarde même du traité, que soit prévue une procédure de renouvellement conditionnel des réserves à leurs dates d'expiration respectives.

Un autre problème relatif à l'effet d'une convention dans l'ordre juridique interne des Parties contractantes est celui de l'application directe ou immédiate et du caractère *self-executing* du traité. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une question sur laquelle les juristes sont bien loin d'être d'accord²⁴.

²³ OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Opinion on the Draft Convention...*, *op. cit.*, p. 17.

²⁴ Voir, à ce sujet, les points de vue différents de DE VISSCHER, P., *op. cit.*, pp. 558-569, et VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1964, pp. 227-246.

On peut, en gros, découvrir dans les projets interaméricains, deux grandes catégories de dispositions de ce point de vue : d'une part, celles qui garantissent des droits, purement et simplement, et, d'autre part, celles qui précisent qu'une loi devra être adoptée pour en assurer l'application. A ce second groupe appartiennent les dispositions sur le droit à la vie (CIAJ, art. 2; Urug., art. 2; Chili, art. 4), le droit à l'inviolabilité de la vie privée, de la résidence et de la correspondance (CIAJ, art. 8; Urug., art. 9; Chili, art. 10), les limitations au droit de manifester ses croyances religieuses (CIAJ, art. 9; Urug., art. 10; Chili, art. 11), les obligations résultant du droit à la liberté d'expression (CIAJ, art. 10; Urug., art. 11; Chili, art. 12), les limites et la procédure de la protection contre la diffamation (C.I.A.J., art. 11; Urug., art. 12; Chili, art. 14), les restrictions à la liberté d'association (CIAJ, art. 13; Urug., art. 14; Chili, art. 16), la prohibition de la discrimination et la garantie de l'égalité devant la loi (CIAJ, art. 17; Urug., art. 20) et, finalement, parmi les droits économiques, sociaux et culturels, la protection de la famille (CIAJ, art. 26). Enfin, il faudrait peut-être mentionner que seul le texte chilien précise que les droits reconnus dans la législation interne des Etats parties sont garantis par eux (art. 2, par. 2) — une disposition que, d'ailleurs, la Commission existante considère comme superflue²⁵.

III. LES MECANISMES DE PROTECTION

Au-delà de l'incorporation du traité dans l'ordre juridique interne, on reconnaît la nécessité de divers mécanismes internationaux pour assurer la protection efficace des droits et libertés en question. Le projet du Chili distingue à ce niveau trois procédures de protection : la conciliation, le processus judiciaire et l'enquête (art. 51)²⁶. En réalité, les divers textes, y compris celui du Chili, prévoient environ cinq phases dans la protection des droits de l'homme : la phase diplomatique bilatérale, le rôle de conciliation de la Commission inter-américaine des droits de l'homme, l'action juridictionnelle (certains diraient quasijuridictionnelle) de la Commission, le rôle d'enquête et de promotion

²⁵ OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study of the Draft Convention on Human Rights, Prepared by the Inter-American Council of Jurists... and those presented by Uruguay and Chile...* (Washington, D.C., P.A.U.), OEA/Ser.L/V/II.14, Doc. 7 (English), 7 avril 1966, p. 2. Le même document contient une étude des droits économiques sociaux et culturels; voir OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study... (Economic, Social and Cultural Rights)*, (Washington, D.C., P.A.U.), OEA/Ser.L/V/II.15, Doc. 2 (English), 22 juin 1966, 27 pp. Les textes entiers des projets de l'Amérique centrale et du CIAJ et de la Convention européenne sont reproduits dans « The Central American Draft Convention on Human Rights and the Central American Court », *Journal of the International Commission of Jurists*, vol. 6, 1965, pp. 129-187.

²⁶ OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Comparative Study...*, OEA/Ser.L/V/II.15, Doc. 3 (English), Rev. 2, *op. cit.*, p. 11.

de la Commission à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels, et enfin la procédure judiciaire devant une Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Notons que le Gouvernement chilien, dans son exposé des motifs au moment de soumettre son projet de Convention, rejette explicitement la division que le texte du CIAJ établit, du point de vue de la procédure, entre le domaine civil et politique et celui des droits et libertés économiques, sociaux et culturels²⁷.

Par conséquent, les Chiliens, de même d'ailleurs que les Uruguayens, étendraient également les procédures diplomatique, conciliatoire et juridictionnelle à certains droits de la deuxième catégorie considérés comme essentiels. Il s'agit du droit à la sécurité sociale, de la liberté syndicale, de certains aspects du droit à l'éducation et du droit à la propriété. D'après l'actuelle Commission, le texte chilien s'est en partie inspiré, dans le domaine de la protection proprement dite, de la Charte sociale européenne (art. 74 à 81).

A. LA NEGOCIATION BILATERALE

Alors que dans le système européen tout doit commencer par la Commission, les trois projets interaméricains (CIAJ, art. 48; Urug., art. 53; Chili, art. 52) — ainsi que celui de l'Amérique centrale (art. 28) — feraient précéder l'action de la Commission, dans les cas de litige entre deux Etats, par une période de négociations directes entre ces Etats. L'adoption de ce procédé porterait sans aucun doute une atteinte sérieuse à la doctrine de la non-intervention qui tient une place si honorable dans le droit international de l'Amérique latine. Mais c'est là un problème inhérent à la mise en œuvre de toute convention pour la protection des droits de l'homme, dès lors que l'initiative de l'action n'est pas réservée à un organe ou organisme international. Le danger de cette procédure est qu'elle peut donner lieu à des abus dans les relations entre Etats ou gouvernements ennemis, d'autant plus que la règle de l'obligation d'épuisement des recours internes ne s'applique pas à cette phase purement politique. Il est possible que les craintes manifestées, il y a quelques années, par le professeur Stanley Hoffmann à propos des périls inhérents au droit de saisine accordé exclusivement aux Etats, soient beaucoup plus justifiées dans ce contexte bilatéral²⁸.

²⁷ *Idem*, pp. 10-11.

²⁸ S. Hoffmann déclare que « such a procedure... turns into a diplomatic contest a matter which is primarily one of domestic order; violations of Human Rights are going to be used by enemy states for political purposes ». Cf. HOFFMANN, S., « Implementation of International Instruments on Human Rights », *Proceedings of the American Society of International Law*, 53rd Annual Meeting, Washington, D.C., 1959, p. 236. L'expérience de l'Europe dans ce domaine n'est pas tout à fait concluante, étant donné l'état des relations entre les pays européens.

Cependant, ce procédé, inspiré des pactes de l'O.N.U. relatifs aux droits de l'homme, aura l'avantage de réduire — du moins l'espère-t-on — le nombre de cas qui seront effectivement portés devant la Commission. Il est à souhaiter que les solutions auxquelles on arrivera de cette façon tiennent compte de la protection des droits de l'homme au moins autant que des intérêts nationaux respectifs (et surtout autant que des intérêts des détenteurs du pouvoir). C'est pourquoi il serait souhaitable, si cette procédure est adoptée, d'obliger les Etats en litige à présenter un rapport complet à la Commission sur les faits et les bases juridiques et politiques de la solution adoptée²⁹. Tels qu'ils ont été rédigés, les articles en question ne font intervenir la Commission qu'à défaut d'une entente entre les deux Etats et sur l'initiative de l'un d'entre eux.

Il est clair que le projet du Chili accorde moins d'importance à cette phase diplomatique que celui du CIAJ et de l'Uruguay. En effet, ces derniers prévoient un délai de trois mois à partir de la réception de la communication écrite de l'Etat « demandeur » par l'Etat « défendeur » pour que celui-ci produise une explication écrite, laquelle doit indiquer les voies de recours internes disponibles, les mesures qui ont été prises pour remédier à la situation, celles qui vont être prises ou qui sont encore utilisables. En outre, ils étendent à six mois à partir de la réception de la plainte initiale la période pendant laquelle le conflit doit être résolu et au-delà de laquelle l'un des Etats peut en référer par écrit à la Commission — tout en avisant l'autre Partie contractante. Quant au projet chilien, il limite le premier délai à trois mois, ne donne aucune explication sur le contenu de la réponse de l'Etat « défendeur », et enfin ne requiert pas que l'Etat qui saisit la Commission le notifie également à l'autre Partie contractante intéressée.

Il convient d'ajouter qu'aucun des textes ne prévoit d'autre condition pour la clôture définitive de l'affaire que la satisfaction des deux parties dans un certain délai. Il est donc évident que si cette phase diplomatique, obligatoire dans toute procédure introduite par un Etat, doit être adoptée par la Convention européenne, comme le suggère M. Vasak, il sera nécessaire d'y ajouter des garanties plus substantielles des droits des particuliers³⁰.

Finalement, pour ce qui a trait aux amendements proposés par l'actuelle Commission, ils ne contiennent aucune mention de cette étape d'action bilatérale.

²⁹ Il est vrai qu'en ce qui concerne la Commission, une telle obligation réduirait l'économie de temps à laquelle nous avons fait allusion plus haut.

³⁰ Voir VASAK, K., « The European Convention of Human Rights Beyond the Frontiers of Europe », *I.C.L.Q.*, *op. cit.*, p. 1228.

B. LA COMMISSION INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME

Le première instance internationale prévue dans les projets de convention est la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Elle se composera, non pas comme en Europe d'autant de membres qu'il y aura de Parties contractantes, mais de sept membres qui seront néanmoins nationaux des Etats parties. Ils serviront non pas comme représentants de leurs pays respectifs, mais en tant qu'« individus » ou faudrait-il dire en tant que fonctionnaires internationaux ? — représentant tous les Etats qui auront ratifié la convention ou y auront adhéré. Naturellement, aucun pays ne pourra avoir plus d'un de ses nationaux à la Commission. Enfin, comme l'actuelle Commission, la nouvelle Commission interaméricaine des droits de l'homme pourra se réunir, non seulement au siège de l'OEA à Washington, mais dans la capitale de n'importe quel autre Etat américain, à la décision de la majorité absolue de ses membres. Et les réunis se tiendront à huis clos.

a) *Les conditions de recevabilité.*

Considérons maintenant les conditions de recevabilité des requêtes devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Cela revient, en partie, à examiner les divers aspects de la compétence de la Commission.

La compétence *ratione loci* s'étend à tous les territoires des Etats membres du système interaméricain qui auront fait acte d'adhésion ou de ratification. Il n'existe aucune disposition comparable à l'article 63 de la Convention de Rome concernant les territoires dont les relations internationales sont à charge de l'une ou l'autre des Hautes Parties contractantes. Peut-on en déduire que le territoire de l'Etat libre associé de Porto-Rico ferait automatiquement partie de la juridiction territoriale de la convention au cas de ratification ou d'adhésion par les Etats-Unis ? Et qu'en serait-il de Guam et des autres territoires du Pacifique administrés par les Etats-Unis ? Une chose est certaine, cependant : la Commission issue de la Convention verrait sa compétence territoriale réduite par rapport à celle de la Commission actuelle, qui, à présent, est supposée s'étendre même au territoire cubain, en dépit de l'expulsion de Cuba de l'Organisation des Etats américains ³¹.

Pour ce qui concerne la compétence *ratione materiae*, les trois principaux textes, négligeant l'exemple européen, étendent la responsabilité de la Commission, au-delà des droits civils et politiques, aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour sa part, la Commission actuelle préfère réserver, dans ses recom-

³¹ Pour justifier le maintien de sa juridiction sur le territoire cubain après l'expulsion, la Commission a fait valoir les arguments suivants : 1^o que l'acte d'expulsion frappe seulement le Gouvernement du pays, mais pas la nation elle-même; et 2^o que son mandat, tel que contenu dans ses statuts, lui accorde responsabilité pour la promotion des droits de l'homme sur tout le territoire américain.

mandations, une formule différente (gradualiste) pour la seconde catégorie de droits et libertés. Tenant compte des étapes franchies dans le domaine économique et social depuis 1959 dans les relations interaméricaines³², elle propose de limiter le rôle de la convention, d'une part, à reconnaître la nécessité d'adopter et de renforcer les garanties de protection et, d'autre part, à enregistrer l'intention des Hautes Parties contractantes d'inclure, maintenir et perfectionner dans leur législation interne, les dispositions les plus appropriées au plein exercice de toute une liste de ces droits (énumérés sans explication ou définition). De plus, la Commission, suivant ainsi l'exemple européen, transfère la liberté syndicale de la deuxième catégorie à la première (droits civils et politiques) parce qu'elle n'est qu'un aspect de la liberté d'association et de réunion.

Nous en arrivons maintenant à la compétence *ratione personae*. D'après le texte du CIAJ, la Commission peut être saisie, soit par une des Hautes Parties contractantes après épuisement de la phase diplomatique obligatoire et dans les délais requis (art. 48), soit « par toute personne ou groupe de personnes, ou par toute association ou corporation légalement reconnues par les autorités publiques, dans lesquelles on prétend avoir souffert de la violation de la part d'un Etat partie à cette Convention de l'un quelconque des droits reconnus dans la première partie, chapitre I, de ladite Convention » (art. 49, par. 1). Il s'agit ici des droits civils et politiques, bien entendu.

Comme on peut le voir aisément, le libellé de ce paragraphe de l'article 49 n'est pas très clair. En effet, strictement parlant, la notion de « victime » ne paraît s'y appliquer qu'à ces « associations ou corporations légalement reconnues »³³.

³² Il s'agit principalement des événements suivants : la révision en 1961 des statuts du Conseil économique et social interaméricain créant les Comités spéciaux sur l'éducation, la santé et le travail; l'établissement du Conseil interaméricain de l'Alliance pour le progrès en 1964; les résolutions de la seconde Conférence spéciale interaméricaine concernant l'Acte économique et social de Rio de Janeiro; et, enfin, le projet d'inclure dans la Charte de l'OEA une déclaration des droits économiques et sociaux, dont la protection reviendra au Conseil économique et social interaméricain.

³³ Nous reproduisons pour le lecteur les versions espagnole et anglaise du paragraphe cité :
« Artículo 49,

« La Comisión podrá recibir las peticiones que le sean dirigidas por cualquier persona o grupo de personas, o por asociaciones o corporaciones legalmente reconocidas por la autoridad pública, en las cuales se alegue haber sufrido la violación por un Estado Parte en esta Convención, de cualquier de los derechos reconocidos en el Capítulo I, Parte I, de la misma. »

« Article 49,

« The Commission may receive petitions addressed to it by any person or group of persons, or associations or corporations legally recognized by the public authorities, in which violation by a State Party to this Convention of any of the rights recognized in Part I, Chapter I, thereof, is alleged to have been suffered. » OEA/Ser. L/V/II. 15, Doc. 3, Rev. 2, 17 janvier 1967, p. 14.

Peut-on dire que cette formule se prête à une interprétation plus large de la notion de victime quand il s'agit de personnes ou de groupes de personnes que quand il s'agit d'associations ou de corporations ? Ce point mériterait d'être précisé.

Quant à l'amendement proposé par la présente Commission (art. 28), il accorde tout simplement à « toute personne, à tout groupe de personnes ou à toute association légalement constituée, le droit de soumettre à la Commission une pétition contenant un rapport ou une plainte à propos de la violation de l'un quelconque des droits et libertés reconnus dans les articles 1^{er} à 18 de cette Convention ». Il n'est nulle part question d'intérêt à agir. Peut-on conclure que cet article fait du droit de recours individuel — ou plutôt privé — non pas un droit subjectif, analogue à l'interprétation que la Commission européenne a développée de la Convention de Rome, mais plutôt un droit objectif, qui érigerait toute personne ou groupe ou association en gardien de l'ordre public américain ? Il appartiendra à la nouvelle Commission de développer une jurisprudence appropriée.

Elle pourra alors puiser à deux sources d'expérience : celle de la présente Commission interaméricaine, caractérisée par une interprétation très large du droit de pétition, et qui sans aucun doute a inspiré la formulation de l'article en question, et celle de la Commission européenne qui semble avoir abandonné une conception extensive pour une notion plutôt restreinte de la victime³⁴.

Il est à souhaiter qu'elle choisisse une interprétation restrictive de la notion de « victime potentielle » que celle adoptée par la Commission européenne³⁵. Pour sa part, l'article 54 du texte chilien s'adresse à « toute personne ou groupe de personnes et toute association ou corporation qui se considère « victime d'une violation de l'un quelconque des droits... ». Non seulement établit-il un lien étroit entre le pétitionnaire et son intérêt à agir, mais encore il n'introduit même pas la notion de légalité à propos des associations et corporations. Il est vrai que cette omission peut se révéler, elle aussi, une source de problèmes.

Signalons, enfin, que la présente Commission propose une formule assez originale selon laquelle les pétitions de personnes privées sont admises sans

³⁴ Sur la Commission européenne, voir NAY-CADOUX, A.M., *Les conditions de recevabilité des requêtes individuelles devant la Commission européenne des droits de l'homme*, Turin, 1966, pp. 58-66.

³⁵ On pense ici au cas, rapporté par A.M. Nay-Cadoux, dans lequel un réfugié hongrois résidant en Belgique avait pu faire différer l'exécution d'un arrêt d'expulsion du Gouvernement belge contre lui. « Mais la Commission a jugé superflu d'examiner cette question, le requérant ne pouvant se prétendre victime d'un traitement contraire à l'article 5 puisque, selon ses dires, son expulsion n'a pas encore eu lieu. » Décisions, n° 984-61, X. c. Belg., t. 4; n° 1465-62, X. c. R.F.A., du 6 octobre 1962, t. 5, p. 257; n° 858-60, X. c. Belg., du 13 avril 1961, t. 4 p. 1225; cités par NAY-CADOUX, A.M., *op. cit.*, p. 66. Il ne fait pas de doute que l'opinion de la Commission eût été bien différente s'il s'était agi d'une condamnation à mort.

restriction (art. 28), alors que les « pétitions » des Etats requièrent, pour être admises, acceptation préalable par l'Etat défendeur au moment de la ratification ou de l'adhésion.

Récapitulons : la Commission peut être saisie par deux catégories de demandeurs : d'une part, un Etat partie, d'autre part toute personne, ou groupe de personnes, association ou corporation. La première catégorie ne présente pas beaucoup de problèmes : faisons seulement remarquer que n'importe lequel des Etats engagés dans la phase bilatérale de négociations, « demandeur » ou « défendeur », peut saisir la Commission. Quant au second groupe, il mérite un peu plus d'attention.

Le droit de pétition, comme on le sait, est un élément crucial dans les conventions relatives à la protection des droits de l'homme. Parce qu'il permet aux individus et autres personnes privées l'accès direct aux organes de la société internationale, où la souveraineté de l'Etat est encore jalousement gardée, ce privilège n'est pas accordé sans restriction. C'est ainsi que le projet du CIAJ présente deux options parmi lesquelles les rédacteurs du texte final pourront choisir. La première option (« branche de l'alternative A ») permettrait à tout Etat, en déposant ses instruments d'acceptation de la Convention de rejeter en tout ou partie les dispositions concernant les pétitions que nous avons discutées dans le précédent paragraphe. Dans ce cas, les règles sur la matière ne s'appliqueraient pas à cet Etat, et la Commission ne pourrait pas être saisie par requête individuelle contre lui. Selon la seconde option (« branche de l'alternative B »), l'Etat pourrait, au moment de l'acceptation de la Convention, déclarer qu'il accepte en tout ou en partie les dispositions déjà mentionnées, relatives aux pétitions. Dans ce cas, la Commission ne recevrait que les requêtes adressées contre les Etats ayant fait cette déclaration. C'est la formule de la Convention européenne, à ceci près que cette dernière n'exige pas spécifiquement que la déclaration soit faite au moment de la ratification ou de l'adhésion. De plus, comme en Europe, la Commission ne pourrait exercer sa compétence à l'égard des pétitions qu'après le dépôt de six déclarations d'acceptation. C'est là une formule prudente, dont le but est de ménager les susceptibilités des Etats et qui, par conséquent, a le plus de chances d'être adoptée. L'autre option aurait la vertu de rendre automatique, à défaut d'une déclaration, la compétence de la Commission dans ce domaine.

Jusqu'ici nous nous sommes placé plutôt du côté du demandeur. Mais *quid* du défendeur ? Puisque ce sont des Etats qui s'engagent, il est clair que seul un Etat peut être défendeur. Cependant, comme M. Vasak l'a fait remarquer, certaines des obligations contractées par l'Etat sont jusqu'à un certain point « à la charge de l'individu »³⁶. Les rédacteurs de la Déclaration américaine des droits et des *devoirs* de l'homme n'avaient pas tout à fait tort, après tout. Le problème est que, comme M. Vasak lui-même le reconnaît :

³⁶ Voir VASAK, K., *La Convention européenne*, op. cit., p. 249.

« ... aucune sanction internationale n'est prévue par la Convention. Reste la sanction dans l'ordre juridique interne : elle ne peut exister que dans ceux des Etats où la Convention constitue une source du droit national ³⁷. »

Du point de vue de la victime, le problème pourrait se résoudre si l'Etat pouvait être rendu responsable de pareils actes pour n'avoir pas empêché certains individus de les commettre. Malheureusement pour la victime, au moins dans le système européen, « la Commission a adopté une notion étroite de la responsabilité de l'Etat mis en cause, ne retenant contre celui-ci que les faits positifs contraires à la Convention et rejetant ses omissions » ³⁸. Il n'est pas possible de prévoir quelle sera la jurisprudence d'une Commission inter-américaine sur ce problème qui, certainement, présenterait de grandes difficultés, si une attitude différente de celle qu'a adoptée la Commission européenne devait l'être ici.

Il nous reste à examiner la compétence *ratione temporis* de la Commission. On pourrait dire tout simplement que la Commission est compétente à l'égard des actes commis en violation de la convention entre la date d'entrée en vigueur de celle-ci et celle de sa dénonciation par les Hautes Parties contractantes. La difficulté est que, naturellement, la Convention ne sera pas ratifiée ou dénoncée par tous les Etats à la même date.

Du point de vue de la ratification, la question est de savoir si les actes d'un Etat donné qui se produisent entre l'entrée en vigueur de la Convention et sa ratification ultérieure par cet Etat, tombent sous le coup de la Convention. On pense immédiatement au principe de la non-rétroactivité des traités. Cependant, la jurisprudence de la Commission européenne semble orientée dans ce sens. Comme le soutient M. Marc-André Eissen, « les faits qui se déroulent dans l'intervalle n'échappent pas au contrôle de la Commission... sous réserve de l'observance du délai de six mois prévu à l'article 26 *in fine* de la Convention européenne » ³⁹. Ce délai de six mois à partir de la requête à la Commission, est également prévu par les projets interaméricains (CIAJ, art. 50, par. 2; Urug., art. 55, par. 1; Chili, art. 54, par. 1, al. b; Commission, art. 31, par. 1, al. b). Mais, apparemment, la Commission européenne va encore plus loin dans le sens de la protection de l'individu quand elle prescrit que « le délai de six mois n'est pas opposable à un individu aussi longtemps que celui-ci n'a pas la faculté de saisir la Commission » ⁴⁰.

La future Commission interaméricaine pourra probablement sans grande difficulté suivre une telle pratique quand il s'agira de requêtes individuelles. Pour les requêtes étatiques, cependant, le problème est rendu compliqué par

³⁷ *Idem*, p. 250.

³⁸ Voir NAY-CADOUX, A.M., *op. cit.*, pp. 67-68.

³⁹ Voy. EISSEN, M.A., « Jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme : Décisions en matière de compétence *ratione temporis* », A.F.D.I., IX, 1963, p. 724.

⁴⁰ *Idem*, p. 724, note 7. Cf. *Annuaire*, II, p. 243.

l'exigence d'une phase diplomatique pour l'introduction de laquelle aucun délai n'est prévu⁴¹. Quoi qu'il en soit, ce délai de six mois dont l'un des buts est d'assurer une justice aussi prompte que possible à l'individu, étant donné la longue période requise pour l'épuisement des voies de recours internes, peut dans une région sous-développée, jouer contre la personne en question, en raison du taux élevé de l'analphabétisme et de l'ignorance, de la pauvreté générale et du mauvais état des communications et des transports. En Amérique, les difficultés sont encore aggravées par l'immensité des distances. Imaginez un pauvre bougre de la Pampa argentine ou, pis encore, de la Terre de Feu, qui entreprend de déposer une requête devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme à Washington⁴² ! Bien entendu, il peut, s'il est au courant de l'existence de la Convention et de la Commission — ce qui constitue déjà une condition préalable peu courante... — faire appel à des groupes et à des organisations en vue d'obtenir de l'aide, mais c'est là une garantie bien précaire. Certes, la Commission peut tenir session dans n'importe quelle capitale américaine. Encore faut-il qu'elle ait déjà été saisie de la cause et que la majorité absolue de ses membres se soient prononcés en faveur du transfert. Il est donc probable qu'un délai de neuf mois serait plus approprié.

Le délai de six mois est intimement lié, dans les projets interaméricains comme dans la Convention de Rome, à l'obligation de l'épuisement des voies de recours internes. C'est, en effet, à partir de la date de cet épuisement que ce délai commence à courir. Une telle exigence est conforme au principe de la souveraineté des Etats, mais elle pose beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en a l'air. Les textes du CIAJ (art. 50), de l'Uruguay (art. 55) et du Chili (art. 54) précisent que cette obligation doit être observée selon les principes reconnus du droit international public. Or « la jurisprudence internationale admet que l'épuisement... n'est pas exigible lorsque ces recours se révèlent inefficaces ou vains ou lorsqu'ils aboutissent à un déni de justice »⁴³. Ces conditions constitueront une source potentielle de conflits entre la Commission et les Etats américains, surtout dans les cas de troubles civils si nombreux dans

⁴¹ Qu'il soit dit en passant que, pour autant qu'une telle disposition dénie aux Etats l'accès immédiat à la Commission qu'elle accorde aux individus, groupes, associations et corporations, elle constitue peut-être une nouveauté dans le droit international.

⁴² Strasbourg est à une distance raisonnable de la plupart des points de l'Europe du Conseil de l'Europe. Tel n'est pas le cas de Washington par rapport à l'Amérique du Sud. Ces distances se mesurent en plusieurs milliers de kilomètres. Washington est beaucoup plus proche de Paris qu'il ne l'est de Rio de Janeiro, de Buenos-Aires ou de Santiago du Chili, et ce ne sont pas là les points les plus éloignés. Dans de telles conditions, la faculté accordée aux individus de faire des déclarations orales devant la Commission peut se révéler une sinistre plaisanterie. C'est évidemment une question qui dépasse le cadre du simple problème de délai pour toucher à la question de l'accessibilité même de la Commission. Serait-il impossible au Secrétariat de celle-ci d'établir des bureaux sub-régionaux à des points stratégiques pour en faciliter l'accès à tous ?

⁴³ NAY-CADOUX, A.M., *op. cit.*, p. 98.

cette partie du monde. On peut aisément prédire qu'avec la fréquence des coups d'état militaires dans la région, bien des cas se présenteront où les voies de recours ne seront ni efficaces, ni utiles, ni même accessibles (surtout après que l'état de siège aura été décrété). C'est peut-être pourquoi les projets inter-américains ne se contentent pas comme le Traité de Rome de mentionner « les principes généraux du droit des gens », mais insistent sur l'éventualité du « déni de justice ». En fait, le texte uruguayen ajoute même « the lack of due process of law » comme justifiant une exception à l'application de la règle. Cependant, l'actuelle Commission, se rappelant les débats violents provoqués en d'autres occasions par l'expression « déni de justice » ou son équivalent, la trouve trop tendancieuse et préfère y substituer une explication objective des conditions qui peuvent motiver une exception. Le résultat est le paragraphe suivant :

« 2. The provisions of paragraph 1 above shall not be applicable in cases in which :

a) the domestic legislation of the State in question does not afford due process of law for the protection of the right or rights mentioned in the petition lodged with the Commission;

b) the petitioner was denied access to the remedies of domestic jurisdiction or was prevented from exhausting them;

c) there has been unwarranted delay in reaching a decision through domestic procedures⁴⁴. »

Il est indéniable qu'une telle formule rend plus explicites les critères qui devront guider la Commission future en cette matière. Cependant, alors qu'elle réussit à éliminer complètement le terme « justice », elle n'en est pas moins susceptible d'offenser certains Etats. Ajoutons que les textes de l'Uruguay (art. 55, par. 2, al. 2) et du Chili (art. 590) offrent une garantie additionnelle à l'Etat incriminé en rendant possible l'arrêt de la procédure en cours s'il réussit à prouver que les voies de recours sont ouvertes.

Les autres conditions de recevabilité sont plus ou moins semblables à celles prévues par la Convention européenne. Comme condition de forme, les projets interaméricains exigent que la requête individuelle ne soit pas anonyme. Du point de vue du fond, la requête ne doit pas avoir été examinée une première fois par la Commission ou soumise déjà à une autre procédure internationale d'enquête et de solution pacifique, à moins qu'elle ne contienne des faits nouveaux. Cette deuxième condition de fond a l'inconvénient de soustraire expressément au contrôle de la Commission tout litige résolu entre deux Parties contractantes par la procédure diplomatique, mais non à la satisfaction de l'individu, du groupe, de l'association, ou de la corporation intéressés⁴⁵.

⁴⁴ OAS, Inter-American Commission on Human Rights, *Opinion on the Draft Conventions...* Part II, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁵ Les recommandations de l'actuelle Commission limiteraient ce chef d'irrecevabilité à une requête qui aurait déjà été l'objet d'une décision de la part de la Commission (art. 31), al. d).

Enfin, la Commission ne pourra accepter de requêtes qui soient incompatibles avec la convention, abusives, ou manifestement mal fondées (CIAJ, art. 51; Urug., art. 56; Chili, art. 55).

b) *La procédure au regard des droits civils et politiques.*

Une fois que la Commission a accepté la requête individuelle, collective ou étatique, la procédure est entamée. Elle comprend une période « normale » en deux étapes. La première est celle de l'examen des faits de la cause et, si nécessaire, de l'enquête, après notification aux représentants des parties.

La deuxième étape est celle de la conciliation, durant laquelle la Commission se met à la disposition des parties intéressées en vue de parvenir à une solution amicale sur la base du respect des droits de l'homme tels qu'ils sont définis par la Convention (CIAJ, art. 52, b; Urug., art. 57, b)⁴⁶. Durant toute cette période d'examen, d'enquête et de conciliation, les Etats intéressés, toute autre Partie contractante, et les requérants individuels ou collectifs seront admis à se faire représenter aux séances de la Commission et à faire des dépositions écrites ou orales. Et la Commission pourra requérir des Etats intéressés toutes les informations qu'elle jugera nécessaires. Notons que, pendant tout ce temps et jusqu'à la fin, c'est la Commission plénière qui agit. Etant déjà composée de sept membres, elle n'a pas besoin, comme la Commission européenne, de constituer une Sous-Commission de sept membres pour considérer chaque requête.

La phase suivante dépendra du résultat des démarches jusque-là entreprises. En cas de succès, la Commission soumettra aux Etats parties au litige et au Secrétaire général de l'OEA un bref rapport exposant les faits de la cause et les termes de l'accord. En cas d'échec, ce rapport devra être rédigé dans un délai de douze mois à partir de la date de présentation de la requête. Il contiendra, en plus, les dépositions écrites et orales des parties, les opinions dissidentes au sein de la Commission, s'il y a lieu, et les recommandations jugées nécessaires par cet organe. Et il ne sera transmis qu'aux Etats intéressés, qui ne pourront pas le publier.

Le projet du Chili (art. 61) limite le délai à huit mois et exige que le rapport précise s'il y a eu ou non violation de la Convention. De plus, à l'exemple de la disposition de la Convention de Rome à l'égard du Comité des ministres (art. 31, par. 2), il exige que ce rapport soit soumis également au

⁴⁶ L'article 56 b du projet chilien se réfère plutôt au « respect des droits de l'homme dont les violations possibles ont été dénoncées ».

Dans tous les cas de requêtes étatiques, c'est donc la deuxième tentative de conciliation. Il est à espérer que la participation de la Commission et peut-être tous faits nouveaux qui pourront être découverts auront la vertu de faciliter la solution que la première tentative n'avait pas produite.

Conseil de l'OEA, faisant ainsi intervenir une influence politique possible que les autres textes, y compris celui des amendements proposés par l'actuelle Commission (art. 34, par. 1), semblent vouloir éviter. Il est vrai qu'aucune action n'est requise encore de la part du Conseil. Si deux mois se passent sans qu'il y ait exécution des recommandations de la Commission, celle-ci, toujours d'après le texte chilien (art. 62), publiera son rapport et soumettra les informations de base à la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Les rédacteurs des autres projets préfèrent une procédure plus lente qui, de toute évidence, accorderait une plus grande protection aux Hautes Parties contractantes. Cette formule exige qu'un délai de trois mois à partir du rapport, précède la décision concernant la violation, et que cette décision soit prise à la majorité absolue. De plus, elle laisse à la Commission la faculté de déterminer le délai qu'elle accordera à l'Etat fautif pour exécuter ses recommandations. Enfin, elle exige que la décision concernant la publication du rapport soit également prise à la majorité absolue.

Quoi qu'il en soit, les rédacteurs des projets latino-américains se montrent plus prudents dans ce domaine que ceux de la Convention de Rome. Ils évitent toute participation active du Conseil de l'OEA à la procédure discutée ci-dessus. Dans la Convention européenne, c'est le Comité des ministres composé de représentants des Etats, qui décide s'il y a eu violation, quel délai il convient de prévoir pour y remédier et quelles mesures il faut prendre en cas de non-exécution de ses recommandations. Cependant, le projet chilien est plus proche de la formule européenne en ce sens qu'il rend automatique la publication du rapport en cas d'échec total de la Commission et ne limite pas le choix de celle-ci à cet acte de publicité. D'après les autres projets, l'arme exclusive de la Commission est la publication du rapport; et encore faut-il qu'elle puisse être décidée à la majorité absolue de ses membres.

c) La procédure au regard des droits économiques, sociaux et culturels.

La Commission est également responsable de l'exécution des obligations des Hautes Parties contractantes à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels. Rappelons que les textes de l'Uruguay et du Chili assimilent, du point de vue du mode de protection, certains droits de cette catégorie aux droits civils et politiques. Sans préjudicier à la compétence d'autres organes et organismes internationaux, la Commission, d'après les projets du CIAJ et de l'Uruguay, devra publier des rapports, présenter des demandes d'information et des recommandations, entreprendre des études et des recherches et, en général, assurer la publicité des mesures adoptées dans ces domaines par les Etats. Cela impose déjà un fardeau assez lourd à la Commission, qui devra donc s'assurer un personnel technique assez nombreux. En plus, elle aura la faculté de soumettre aux organes compétents des Nations Unies et de l'Organisation des Etats américains des requêtes, des suggestions et des recommandations concernant

l'assistance technique aux Hautes Parties contractantes, l'organisation de conférences régionales, la signature d'accords de coopération, etc... Elle aura également droit à une copie de tout rapport relatif à ces questions, adressé par une Haute Partie contractante à un organisme international compétent.

Il s'agit donc là d'un réseau de rapports et d'échanges dont l'objectif est de réaliser une système de multiples contrôles qui, cependant, n'a pas la force exécutoire qui satisferait le juriste. De plus, la Convention semble vouloir imposer des obligations à d'autres organisations qui sont normalement au-delà de son contrôle, créant par là des sources probables de frictions entre institutions internationales. On peut même dire que, dans certains cas, il y aura double emploi avec des organisations existantes, telle que l'UNESCO par exemple. Il n'est pas étonnant, dès lors, que les amendements de l'actuelle Commission veuillent limiter ce rôle au strict minimum. Cependant, on ne peut s'empêcher de penser aux suggestions de M. Stanley Hoffmann pour l'établissement d'un ordre international au service de la paix et de la justice :

« Interlocking and overlapping arrangements and organizations, a network of agreements of varying scope and intensity in which nation-states would be caught and through which state sovereignty would be emptied of much of its harshness and traditional content ⁴⁶. »

On remarquera, en particulier, les dispositions concernant l'assistance technique comme moyen d'assurer la protection des droits de l'homme. Ne serait-il pas désirable que de telles dispositions s'appliquent également à l'égard de la garantie des droits et libertés civils et politiques ? Le sous-développement, en effet, ne se limite pas aux aspects sociaux et culturels de la vie d'un pays, mais s'étend également au domaine des droits civils et politiques, à l'administration de la justice, de la police, du système pénitentiaire, à la prévention et au traitement de la délinquance juvénile, etc... La signature et la ratification d'une Convention pour la protection des droits de l'homme ne vont pas automatiquement résoudre ces problèmes et il serait bon que les conventions destinées à des pays sous-développés en tiennent compte.

Pour en revenir à notre propos, il demeure que les rédacteurs des textes du CIAJ et de l'Uruguay n'établissent pas un système adéquat de contrôle des divers rapports réguliers et spéciaux que les Hautes Parties contractantes adresseront à la Commission. Le projet chilien propose d'y remédier en faisant intervenir des organisations non gouvernementales nationales et internationales (art. 76). Il exige, en effet, que, dans chaque pays, une copie du rapport biennal requis par l'article 75, soit adressée aux branches nationales des organisations syndicales et patronales interaméricaines. Celles-ci, à leur tour, feront parvenir à la Commission leurs commentaires sur le rapport. Le tout sera ensuite examiné par un sous-comité de trois membres de la Commission. Un représentant de l'Organisation internationale du travail et deux représentants des

⁴⁷ Voir HOFFMANN, S., *op. cit.*, p. 244.

organisations patronales et syndicales de la région seront respectivement invités à participer, à titre consultatif, aux délibérations du sous-comité, qui pourra alors requérir des informations supplémentaires ou même procéder à une descente sur les lieux. Sur la base des recommandations du sous-comité, la Commission devra alors, avec l'approbation d'au moins quatre de ses sept membres, adopter une résolution indiquant que le gouvernement intéressé s'active à satisfaire aux obligations contractées dans la Convention auxquelles a trait son rapport. La résolution contiendra également des suggestions, non seulement à l'égard de l'Etat intéressé, mais encore à l'endroit de l'OEA, par l'intermédiaire du Conseil économique et social interaméricain et du Conseil culturel interaméricain, concernant l'assistance technique, la convocation de conférences ou la conclusion d'accords internationaux. Seuls ces deux organes de l'OEA pourront autoriser la publication de la résolution qui, naturellement, sera communiquée au gouvernement intéressé.

Le projet chilien se distingue donc par sa stricte conception de la garantie des droits économiques, sociaux et culturels. Son originalité réside surtout dans le rôle qu'il entend faire jouer aux organisations non gouvernementales, qui interviennent dans deux phases différentes de la procédure de contrôle. Il est vrai qu'on'y voit bien l'influence du système de contrôle de l'Organisation internationale du Travail. De plus, il assigne une fonction un peu plus précise aux organes compétents de l'OEA sans, faire appel aux ressources des Nations Unies.

C. LA COUR INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME

Ayant épuisé la sphère d'action de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, examinons maintenant celle de l'instance suprême du système de garantie projeté par les quatre versions de la Convention interaméricaine : la Cour interaméricaine de droits de l'homme. Sur la question de l'organisation, de la compétence et de la procédure de la Cour, les trois textes principaux sont presque en tous points identiques entre eux et semblables à la section IV de la Convention européenne.

Ils disposent que la Cour se composera d'un nombre de juges égal à celui des Etats qui auront ratifié la Convention ou y auront adhéré, et qu'ils devront être chacun national d'un Etat différent. La présente Commission préfère modeler la Cour sur la future Commission : sept membres élus en tant qu'individus. La procédure d'élection est à peu près la même que pour la Commission. Les candidats devront, ou bien avoir la compétence nécessaire pour servir dans la haute magistrature de leurs pays respectifs, ou bien être des juristes reconnus. Pour ce qui concerne la durée du mandat des juges, la présente Commission propose six ans au lieu des neuf prévus dans les autres textes et dans la Convention européenne.

Du point de vue de l'organisation de la Cour, alors que la Convention de

Rome prévoit la constitution d'une Chambre de sept juges pour la considération de chaque cas, les projets du CIAJ, de l'Uruguay et du Chili proposent une Chambre de neuf juges au cas où le nombre des membres dépasserait ce chiffre. La présente Commission, dans ses recommandations, se contente d'exiger la présence de cinq membres pour constituer un *quorum*. En outre, elle préfère exclure le national d'un Etat de la considération d'un cas impliquant cet Etat, prenant en ceci une position contraire à celle de tous les autres textes, y compris la Convention européenne. Pour autant que les juges ne représentent pas leurs Etats respectifs, cette préoccupation semblerait, au moins théoriquement, superflue, alors que l'avantage de la présence d'un spécialiste doué d'une connaissance suffisante du système juridique du pays en question semblerait tout à fait désirable. Cependant, apparemment, la Commission tient absolument à éviter tout soupçon de « conflit d'intérêts ».

Tout comme la Commission, la Cour a la faculté de tenir session dans n'importe quelle capitale de l'Amérique latine. Cette sorte de tribunal ambulant, qui rappelle l'administration de la justice royale dans l'Europe du Moyen-Age, a au moins un précédent à l'époque contemporaine : le Tribunal terrien d'Haïti qui, en principe, peut se transporter vers n'importe quelle ville du pays pour connaître des litiges portant sur la propriété de la terre.

Passons maintenant à la juridiction de la Cour. En ce qui concerne le droit de saisine, l'exemple de la Cour centraméricaine de justice a été rejeté en faveur de celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Seuls les Etats parties à la Convention et la Commission peuvent saisir la Cour.

Bien entendu, le projet du CIAJ limite la compétence de la Cour à l'interprétation et à l'application des dispositions de la Convention ayant trait aux droits civils et politiques. Mais les rédacteurs des textes de l'Uruguay et du Chili l'étendent également à ce groupe privilégié de droits économiques, sociaux et culturels que nous avons déjà mentionné. Dans tous les textes, c'est à la Cour elle-même qu'il appartient de trancher les questions concernant sa juridiction. Le Chili ajoute à cela la faculté de rendre des avis consultatifs sur des questions légales touchant à l'interprétation de la Convention.

La juridiction de la Cour ne peut commencer qu'après l'épuisement de celle de la Commission et à condition qu'aucun résultat satisfaisant n'ait été obtenu dans le délai de trois mois prévu pour que la Commission décide qu'il y a eu violation de la Convention.

Pour ce qui a trait à la juridiction obligatoire de la Cour, les projets uruguayen et chilien la rendent automatique pour tous les Etats parties à la Convention. A cette option automatique, le CIAJ en ajoute deux autres, semblables à celles proposées pour la future Commission, à ceci près que les déclarations respectives peuvent être faites à n'importe quel moment. La présente Commission donne la préférence, dans ses recommandations, à la formule européenne, celle de la déclaration d'acceptation inconditionnelle ou sous condi-

tion de réciprocité de la juridiction obligatoire *ipso facto* de la Cour, à n'importe quel moment.

Lorsque la Cour décidera qu'une décision ou un acte d'un Etat est en contradiction totale ou partielle avec les obligations découlant de la Convention, elle déterminera, selon la loi, la compensation à payer à la partie lésée; et la décision, selon les textes, sera finale et sans appel. Bien entendu, les Hautes Parties contractantes s'engagent à obéir à la décision de la Cour. Cependant, la garantie de l'exécution ne va pas au-delà de la transmission du jugement au Conseil de l'OEA. Les rédacteurs du texte uruguayen se hasardent un peu plus loin en proposant que la Cour informe le Conseil de l'OEA des cas où les jugements auront été exécutés. Mais aucun rôle actif n'est dévolu à ce Conseil : on ne trouve nulle part une disposition semblable à celle de l'article 54 de la Convention européenne chargeant le Comité des ministres de superviser l'exécution des jugements, une fonction qui n'est, il est vrai, pas clairement définie.

CONCLUSION

Cette brève analyse a montré qu'il existe des différences assez appréciables entre les divers textes latino-américains, ce qui n'augure pas très favorablement de l'adoption d'une convention dans un avenir rapproché. Il y a en plus, le cas des Etats-Unis qui, pour des raisons souvent citées, a toujours montré une certaine froideur à l'égard de pareilles conventions. Sa décision dépendra, en partie, de la tournure que prendra le mouvement pour l'égalité des Noirs, plus précisément de la continuation de l'expansion de la législation fédérale dans ce domaine, et de l'interprétation libérale qu'a donnée la Cour suprême fédérale des droits fondamentaux garantis par la Constitution. Il faut signaler qu'il y a beaucoup de dispositions du texte chilien qui demeurent inacceptables pour tous les Etats américains, si ce n'est sous forme de déclaration. Or, le problème d'une convention des droits de l'homme est qu'elle prévoit précisément des mécanismes plus ou moins efficaces de mise en œuvre.

Entretiens, c'est-à-dire pendant qu'on tergiverse sur la question de l'adoption de la convention, la présente Commission interaméricaine des droits de l'homme continue à remplir le *vacuum* constitué par l'absence d'un droit positif et d'organes proprement juridictionnels pour l'appliquer. Après avoir exercé pendant cinq ans le droit de recevoir des communications d'individus et de groupes, de requérir des informations des gouvernements et de leur soumettre des recommandations, elle s'est finalement vu accorder ces droits par la II^e Conférence spéciale interaméricaine en 1965. Quant à l'efficacité de l'action de la Commission, elle n'est pas négligeable. Elle a remporté les succès les plus visibles en République dominicaine⁴⁸. Elle a échoué dans la plus grande mesure

⁴⁸ BIANCHI, M., *Misión Cumplida*, Santiago du Chili, 1967, 79 pp. ff.

en ce qui concerne Cuba ⁴⁹. En gros, elle a pu accomplir beaucoup plus que son mandat ne l'autorisait à entreprendre.

La conclusion s'impose donc que, même en menant campagne pour l'adoption d'une convention, il importe de faire en sorte que la « jurisprudence » accumulée par la Commission ne soit pas balayée par le nouveau système. Car l'actuel système, quoique très fragile, est de portée plus large : il ne laisse aucune place à la dénonciation, aux réserves ou aux clauses échappatoires. C'est sans doute le raisonnement qui a poussé la présente Commission à substituer ses propres statuts aux dispositions prévues dans les autres projets concernant l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle Commission ⁵⁰.

En outre, la conception même d'une Convention des droits de l'homme entre des pays sous-développés ne peut pas être trop proche de celle que représente la Convention européenne. Il est important qu'on y mette l'accent non seulement sur l'aspect coercitif, mais aussi sur l'aspect préventif. Les rédacteurs des textes latino-américains ont saisi la signification de cet aspect pour la défense des droits économiques, sociaux et culturels. Il importe que des formules correspondantes soient développées pour les droits civils et politiques.

Il existe un autre facteur qui semble mis en lumière particulièrement par le projet chilien. La hardiesse des propositions chiliennes donne bien l'impression que cette projection sur le plan international des aspirations du parti démocrate-chrétien du président Eduardo Frei a pour but d'utiliser le processus de codification du droit international de la protection des droits de l'homme comme une arme dans la lutte politique interne pour la réforme agraire et autres réformes économiques et sociales. La position critique des chrétiens-démocrates, pris entre les feux de l'extrême gauche menée par le FRAP et ceux des partis de la droite, peut expliquer la véhémence des propositions du document chilien.

Finalement, la multiplication des conventions régionales, quand elle se produira, ne manquera pas de créer des problèmes d'ajustement, en raison de l'adoption récente des Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Déjà le Comité des affaires juridiques et politiques de l'OEA a attiré l'attention des membres du système interaméricain sur les conflits possibles entre les systèmes universel et régional. En fait, le Comité est allé jusqu'à poser la question de savoir si, en votant en faveur des pactes de l'ONU, les Etats américains avaient, *ipso facto*, opté pour un système universel exclusif ou s'ils envisageaient toujours la possibilité de la coexistence de conventions à l'échelon mondial et à l'échelon régional ⁵¹. On attend encore la réponse.

⁴⁹ Voir Inter-American Commission on Human Rights, *Reports Regarding the Situation of Human Rights in Cuba*, OEA/Ser. L/V/II. 17, Doc. 4, 13 juin 1967.

⁵⁰ Inter-American Commission on Human Rights, *Opinion on the Draft Convention...*, *op. cit.*, p. 6.

⁵¹ Voir, à ce sujet, Council of the OAS, *Report on a Consultation with the Member States Regarding the Draft Convention on Human Rights, submitted by the Committee on Juridical-Political Affairs*, Washington, D.C., P.A.U., OEA/Ser. G/IV, C-i-787 (English), Rev. 3, 3 juin 1967, pp. 2-4.