

# L'ETAT MODERNE, PROTECTEUR OU VIOLEUR DES DROITS DE L'HOMME?

Bernard Quelquejeu OP<sup>1</sup>

La longue tradition des «droits de l'homme», qui a marqué de sa puissante empreinte l'histoire moderne et qui continue, en dépit de certaines apparences opposées, d'influer en profondeur sur l'histoire contemporaine, a incontestablement voulu donner à ces droits et libertés une portée universelle, au-delà des particularités nationales ou locales. La chose est particulièrement apparente dans la *Déclaration universelle des Droits de l'homme* adoptée et proclamée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale de l'ONU. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'à l'époque actuelle, et pour longtemps sans doute encore, la principale et presque la seule autorité politique revendiquant avec succès la souveraineté du pouvoir est l'Etat. La réussite historique de l'institution étatique a quelque chose de stupéfiant: l'Etat moderne a réussi ce qu'aucune religion, aucune Eglise, aucune autre autorité politique n'avait réussi avant lui, conquérir le monde, atteindre l'universalité planétaire. H. Lefebvre le souligne bien dans son récent livre *De l'Etat*<sup>2</sup>. Ce n'est donc nullement une question vaine, ou inintéressante, que de se demander quel bilan on peut dresser du comportement des Etats vis-à-vis des libertés humaines fondamentales.

Sans doute une réponse globale est-elle impossible, les situations étant, à cet égard, très diverses d'un Etat à l'autre: c'est à chacun qu'il appartient de faire ce bilan pour ce qui concerne son propre Etat. Les militants syndicaux, politiques, ceux des associations professionnelles, locales ou culturelles ont sur ce bilan leur propre opinion. Il se peut que cette opinion recèle une ambivalence fondamentale. Il me semble que beaucoup diraient, en effet, qu'il revient à l'Etat de protéger et de promouvoir les libertés, tant individuelles que civiques et sociales, puisqu'aussi bien c'est le service de ces libertés qui fonde la légitimité du pouvoir étatique. Une part souvent importante de la militance consiste précisément à agir en vue d'amener l'Etat — le pouvoir législatif, le Gouvernement, l'administration, etc. — à respecter les droits primordiaux des personnes et des groupes. Mais, *en même temps*, l'expérience quotidienne de ces militants leur enseigne que le pouvoir d'Etat est le plus souvent entre les mains de représentants de puissants intérêts privés et que la «raison d'Etat» ne cesse de porter atteinte aux droits et libertés des plus faibles.

Comment l'Etat moderne peut-il en même temps être le protecteur et le violeur des libertés fondamentales? Afin d'éclairer cette question, il convient d'abord de s'interroger sur la valeur juridique de la *Déclaration universelle des Droits de l'homme* de 1948, puis sur la protection internationale des libertés, enfin sur la distance qui, dans nos sociétés modernes, séparent les libertés formelles et les libertés réelles.

---

<sup>1</sup> Rédacteur à la revue «Le Supplément».

<sup>2</sup> L'Etat dans le monde moderne, Coll. 10/18, 1976.

## 1. Valeur juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

L'origine du courant qui allait aboutir à la proclamation de cette *déclaration* réside dans le climat social et politique international de la fin de la guerre de 39-45 et de l'immédiat après-guerre. Elle naît des réactions qu'avaient soulevées dans les esprits les destructions, les ruines, les retours à la barbarie sans précédent de la guerre mondiale, et dans la suite de la victoire remportée par l'Alliance des démocraties libérales et des Républiques socialistes sur les régimes totalitaires nazis et fascistes. Il ne s'agissait pas seulement de gagner la guerre, mais aussi de «gagner la paix et de protéger celle-ci par une défense des personnes contre les tentatives d'asservissement...» (Roosevelt et Churchill, 1er janvier 1942). En avril 1948, l'ONU nommait une commission préparatoire réunissant des représentants qualifiés des principaux courants culturels et des grands types d'humanisme: ceux de la tradition occidentale des démocraties libérales, l'humanisme socialiste et marxiste (URSS, Yougoslavie...), mais aussi l'humanisme des vieilles civilisations orientales (Chine, Inde...). Cette commission aboutit à un projet, transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies qui, après s'être fait expliquer et avoir discuté le projet, vota, adopta et proclama au cours de sa 183e séance plénière, dans la nuit du 10 décembre 1948, la *Déclaration universelle*.

Le détail du vote définitif mérite d'être relaté, car il exprime très bien la signification sans égale de ce texte pour la conscience moderne mais aussi ses limites. L'Assemblée générale comportait 56 délégations nationales; sur ce chiffre, 48 d'entre elles votèrent ce texte, aucune d'elles ne refusa de le voter, et 8 délégations s'abstinrent: l'Union sud-africaine, à cause des droits sociaux, l'Arabie Saoudite arguant du droit coranique du mariage, et les six délégations communistes qui, tout en vantant les mérites du texte et l'importance qu'elles attachaient à son adoption, soulignèrent que certains articles concernant la supranationalité et les libertés individuelles leur apparaissaient en retrait sur l'expérience des libertés, faite dans le cadre de l'histoire issue de la Révolution de 1917.

Quelle est la valeur juridique d'une telle *Déclaration*? Les juristes s'accordent à lui dénier la qualification d'un texte «juridique». Ce refus ne résulte pas seulement des conditions dans lesquelles le texte a été adopté et de la portée que les délégations, en l'adoptant, ont entendu lui conférer; il résulte bien plus de la nature même d'un texte juridique. Il n'y a «droit», au sens positif du terme, que celui qui comporte l'exercice d'une juridiction, un pouvoir judiciaire pour la faire respecter, les procédures et les recours ad hoc appelés à régler les conflits qui surgissent à propos de son application.

En l'absence d'un véritable pouvoir politique international, d'une véritable juridiction mondiale susceptible d'édicter une législation, en l'absence de tribunaux capables de la faire respecter, on ne saurait à proprement parler reconnaître de valeur juridique à un texte comme la *Déclaration universelle*. Celle-ci n'est donc qu'une simple «résolution», adoptée comme telle par l'Assemblée générale de l'ONU et qui n'avait pas à être «ratifiée» (par un accord formel) par les Gouvernements ou les Parlements nationaux. C'est pourquoi ce texte célèbre n'a, en réalité, que ce qu'il est convenu de nommer une «valeur morale».

Dans les intentions primitives de ses auteurs, la *Déclaration* devait faire partie d'une Charte internationale des Droits de l'homme ayant force de loi internationale. Pourtant, le Pacte et les mesures de mise en œuvre qui devaient accompagner la *Déclaration* n'ont pas vu le jour. Pourquoi?

La question était, et demeure, celle-ci: comment concilier une protection réellement internationale des droits de l'homme avec le principe qui est à la base de l'Organisation internationale des Nations Unies: la non-ingérence dans les affaires relevant de la compétence nationale des Etats, le respect de la souveraineté de l'Etat?

L'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies (qu'il vaudrait mieux, précisément pour cela, nommer «Etats» unis) stipule en effet que «aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat...». Or, toute atteinte aux droits de l'homme, qu'elle ait lieu par voie administrative, judiciaire, policière, etc., est une affaire d'ordre intérieur à la compétence d'un Etat. C'est pourquoi on se trouvait dans la situation suivante: un Etat pouvait très bien avoir approuvé et signé la *Déclaration universelle*, et prendre des mesures répressives, comme interdire des journaux d'opposition, suspendre le droit d'asile, fusiller des otages, déporter des «dissidents». La contradiction entre ces deux attitudes était sans solution juridique directe.

## 2. Vers une protection internationale des libertés

On s'orienta donc vers la seule issue possible: assortir la *Déclaration* de «pactes internationaux». Le pacte, ou convention, est un acte relevant du droit international et qui s'impose comme tel dans l'ordre juridique interne: c'est un contrat qui lie les parties et les astreint, sous peine de sanctions définies, à respecter dans leur vie politique intérieure les engagements auxquels elles ont librement souscrit. Le texte d'une convention devra donc, on le comprend aussitôt, être beaucoup plus précis, complet, délimité que celui d'une simple déclaration et devra contenir des réserves, des limitations, des principes d'interprétation, puisqu'il engage vraiment les Etats signataires.

Dès le lendemain de la proclamation de la *Déclaration universelle*, on chercha donc à mettre en œuvre cette solution: et cependant, elle n'aboutit, en sa première phase, que 18 ans plus tard!

Le 16 décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait et ouvrait à la ratification des Etats deux pactes internationaux d'application de la *Déclaration universelle*, accompagnés d'un Protocole optionnel.

a) Un «Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» était adopté à l'unanimité. Il était prévu que ce Pacte n'entrerait en vigueur que trois mois après le dépôt, auprès du secrétaire général des Nations Unies, du 35<sup>e</sup> instrument de ratification. Il allait falloir dix ans pour que 35 Etats ratifient le Pacte; c'était chose faite le 3 janvier 1976, date d'entrée en vigueur de ce premier Pacte.

b) Un «Pacte international relatif aux droits civils et politiques» était, lui aussi, adopté à l'unanimité. Il entra en vigueur le 23 mars 1976, après la 35<sup>e</sup> ratification.

Mais ce second Pacte était, lui, accompagné d'un «Protocole optionnel facultatif se rapportant aux droits civils et politiques», adopté par l'Assemblée avec une majorité de 66 voix contre 2 et 38 abstentions. Ce Protocole reconnaît au Comité international des Droits de l'homme compétence pour recevoir et examiner les plaintes émanant *d'individus* ressortissants d'Etat

signataires et s'estimant lésés dans leurs droits par ces mêmes Etats. La ratification d'un tel Protocole revient donc pour un Etat à autoriser un citoyen quelconque — «dissident» ou autre — à en appeler auprès d'une instance internationale contre les abus de droit dont il s'estimerait victime de la part de son Gouvernement. Dans ces conditions, on comprend que ce Protocole, dont l'entrée en vigueur exigeait 10 ratifications ne les ait pas encore réunies... Dans l'état actuel de la division du monde en Etats souverains et en l'absence d'une organisation juridico-politique de la communauté mondiale, on saisit sur ce cas précis les limites que rencontre l'établissement d'une protection internationale efficace des libertés.

C'est pourquoi, dès 1948, conscients des délais que nécessiterait la maturation d'une telle organisation mondiale, certains ont pensé qu'il était sans doute plus efficace de commencer sur une échelle plus petite et que, compte tenu des liens qu'avaient tissés une histoire déjà longue et commune entre vieux pays européens, il fallait tenter de hâter l'avènement d'une organisation européenne. C'est pourquoi était signée, dès le 4 novembre 1950 à Rome, une *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales* qui entra en vigueur le 3 septembre 1953. Celle-ci prévoyait, à côté d'une Commission des ministres de l'Europe, la création d'une Cour européenne des Droits de l'homme devant laquelle les requêtes introduites par un Etat contre un autre Etat pouvaient être examinées et jugées, et, pour les Etats ayant accepté de signer la disposition du droit de recours individuel, les plaintes des personnes privées contre leur Gouvernement pour violation de la *Convention* pouvaient aussi être jugées.

Les réserves et limitations mises par certains pays à la ratification de la Convention dessinent aujourd'hui des lieux de lutte où se joue le respect des libertés fondamentales. Prenons le cas des objecteurs de conscience en France, à propos desquels l'actualité vient de fournir une illustration remarquable. Les objecteurs de conscience qui renvoient leur livret militaire et sont poursuivis en vertu de l'article 133 du Code du service national, peuvent-ils invoquer l'art. 9 de la *Convention européenne* qui reconnaît à chacun «la liberté de changer de conviction et de manifester son opinion»? Cette question plonge les tribunaux dans l'embarras. A quelques mois d'intervalle, le tribunal de grande instance d'Orléans vient, en effet, de rendre deux décisions différentes. Le 22 juin dernier, il avait décidé de surseoir aux poursuites engagées contre quatre renvoyeurs de livret, en accordant aux prévenus un délai de trois mois afin que soit déterminé si cet article 9 énonçait «un principe fondamental de la vie sociale ou bien une disposition juridique immédiatement applicable par les Etats signataires de la *Convention*». Quelques jours plus tard, la Cour d'appel d'Orléans condamnait les quatre prévenus à des peines de 1000 à 1500 fr. f. d'amende, sans tenir compte du délai de trois mois. Le 1er mars 1978, le tribunal d'Orléans a puni un autre renvoyeur de papiers militaires d'une amende, sans ordonner cette fois un délai. Il faut bien reconnaître que les résultats obtenus dans le domaine de la protection des libertés n'ont guère de quoi soulever l'enthousiasme. Après les espoirs qu'avait suscités l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, l'échec de la Conférence de Belgrade a été durement ressenti par les militants des droits de l'homme. On doit faire sien l'appel adressé par diverses personnalités dénonçant la démission collective des Gouvernements: «La Conférence de Belgrade s'est terminée sur un échec: le texte final ne contient aucune référence aux droits de l'homme. Cette démission collective des Gouvernements, imposée par certains d'entre eux, subie par d'autres, était certes prévisible; elle est de toute façon scandaleuse. Tout Gouvernement, au nom du principe mal interprété de la souveraineté nationale, a tendance à considérer comme une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures de l'Etat une intervention étrangère relative au respect des droits de l'homme. Dans le cas de la Conférence de Belgrade, seuls étaient en cause, outre les Etats-Unis et le Canada, les pays d'Europe dont les Gouvernements avaient signé l'Acte d'Helsinki.

Or, nul n'ignore quelle vague d'espoir la signature d'Helsinki avait soulevé dans les pays d'Europe où les droits humains sont constamment violés. Les comités de surveillance de l'application des accords d'Helsinki dans les diverses Républiques de l'Union Soviétique, la Charte 77 en Tchécoslovaquie en portent témoignage. Nous ne pouvons nous désintéresser du sort des femmes et des hommes courageux qui luttent pour défendre les droits les plus élémentaires et qui, en raison de leurs prises de position, sont emprisonnés ou internés. Il faut qu'ils se sachent soutenus dans leur combat.»

Tant que le dogme désuet de la souveraineté de l'Etat n'aura pas cédé le pas à l'évaluation raisonnable d'un nécessaire abandon de prérogatives jusqu'ici étatiques à des instances supranationales, la protection internationale des libertés ne pourra pas connaître de développement décisif.

### 3. Libertés formelles ou libertés réelles

S'interroger sur les garanties internationales des libertés ne permet pas encore d'aller au fond de la question sur le rôle de l'Etat en ce domaine. L'interrogation la plus décisive doit porter sur ces libertés elles-mêmes: de quelles libertés s'agit-il? Liberté *de quoi?* libertés *de qui?* Au service de qui l'Etat exerce-t-il effectivement son pouvoir et sa violence «légitime»?

Il s'agit de prendre en compte la critique classiquement formulée dans la tradition marxiste en terme de critique des libertés formelles de la société bourgeoise. Elle exprime l'expérience séculaire faite par les travailleurs des sociétés modernes que, sous le couvert de la démocratie formelle, sous le couvert des libertés «politiques» égalitairement accordées à tous, continuent de s'exercer une servitude sociale, une oppression économique, un asservissement qui pèse sur maints aspects de la vie quotidienne.

Il faut lire ici l'analyse que Karl Marx a présentée, en particulier dans *La question juive*, de la tradition des droits de l'homme «sous la forme qu'ils possèdent chez ceux qui les ont découverts, les Nord-Américains et les Français» (édit. M. Simon, bilingue, Paris, Aubier 1971, p. 99). Marx n'a aucun mal à montrer que l'«homme», distingué du citoyen, n'est rien d'autre que le membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire «l'homme égoïste, séparé de l'homme et de la collectivité» (*Ibid.* p. 103). La *liberté*? C'est le droit de faire et d'entreprendre tout ce qui ne nuit pas à autrui: il n'est donc pas fondé sur la relation de l'homme à l'homme. La *propriété privée*? C'est le droit de jouir et de disposer de sa fortune à son gré, sans se rapporter à d'autres hommes, indépendamment de la société: c'est le droit à l'égoïsme, fondement de la société bourgeoise. L'*égalité*? Elle consiste à considérer chaque homme de façon équivalente, comme une monade reposant sur elle-même. La *sûreté*? «C'est le concept social suprême de la société bourgeoise, le concept de la *police*, selon lequel toute la société n'est là que pour garantir à chacun de ses membres la conservation de sa personne, de ses droits et de sa propriété» (*Ibid.* p. 109). La conclusion est claire: l'émancipation seulement «politique» ne saurait constituer une authentique émancipation humaine. Un Etat peut être un «Etat-libre», un Etat où règnent les libertés politiques formelles, une République pratiquant une constitution démocratique, sans que l'homme qui y vit soit un homme libre dans la totalité de sa vie quotidienne.

C'est en fidélité à cette critique des libertés formelles que les six délégations des pays socialistes, tout en soulignant les mérites de la *Déclaration universelle*, s'étaient finalement

abstenues lors du scrutin historique du 10 décembre 1948. Une véritable politique des droits de l'homme concret ne doit pas se contenter de reconnaître aux individus tel droit ou telle liberté abstraite: il lui faut assurer l'exercice effectif de ce droit. Il faut préciser selon quelles procédures les individus pourront exiger de l'Etat la satisfaction de leurs droits, et jusqu'où. Faute de quoi l'égalité formelle dissimule, dans la vie sociale quotidienne, une inégalité constante, l'oppression habituelle des petits par les grands.

En vérité, le vrai combat pour les libertés refuse de dissocier la question de l'appropriation sociale de la richesse économique par l'ensemble des producteurs, et la question de l'appropriation sociale du pouvoir politique par l'ensemble des citoyens. Les disjoindre, si peu que ce soit, c'est prendre à nouveau le risque de la perversion «libérale» des libertés ou leur subversion bureaucratique.

Le déroulement implacable des contradictions dans lesquelles s'est peu à peu enfermée la Révolution française comporte une leçon. Saint-Just la formulait avec la clarté brutale qui lui est coutumière: «Pas la liberté aux ennemis de la liberté!». Les complots antidémocratiques, les menées fascistes ont coutume de commencer par réclamer pour eux le bénéfice des libertés avant de et afin de les mieux étouffer. L'idéalisme, en politique comme ailleurs, est toujours la cause de perversions qu'il ne soupçonne même pas et finit toujours par creuser le lit de la violence qu'il avait cru exorciser. On a pensé autrefois pouvoir lutter contre l'arbitraire et les vertiges du pouvoir par le principe de la séparation des pouvoirs: chacun sait aujourd'hui ce qu'il reste de cette tentative. Les solutions qui sont actuellement recherchées explorent plutôt aujourd'hui deux voies complémentaires: celle qui met en place des processus rigoureux de *contrôle* du pouvoir et celle qui, pour chaque pouvoir, selon la caractéristique de son fonctionnement, institue un *contre-pouvoir* dans une logique de la diversification et de la multiplicité (cf. les propositions énoncées dans *Liberté, libertés. Réflexions du Comité pour une charte des libertés*, animé par R. Badinter, Paris, Gallimard, 1976). Il ne s'agit plus tellement, face aux pouvoirs qui nous menacent, de proclamer de nouvelles libertés, il s'agit de mettre en place des instruments de contre-pouvoir.

Les libertés ne se décrètent pas, elles se conquièrent. Elles s'engendrent historiquement, dans la pesée constante d'une action collective. Garantir efficacement les libertés? Oui, mais sans oublier d'abord qu'aucune garantie ne remplace jamais la vigilance de la lutte. Dans celle-ci, les militants des droits de l'homme ne doivent jamais oublier une conviction que Merleau-Ponty formulait avec bonheur: «Tout le monde se bat au nom des mêmes valeurs: la liberté, la justice. Ce qui départage, c'est la sorte d'homme *pour qui* l'on demande justice, *avec qui* l'on entend faire société: les esclaves ou les maîtres».

(*choisir*, janvier 1979, pp.12-17)