

**ÉTUDE  
DES  
MESURES DISCRIMINATOIRES  
DANS LE DOMAINE  
DES DROITS POLITIQUES**

*par Hernán Santa Cruz  
Rapporteur spécial de la Sous-Commission  
de la lutte contre les mesures discriminatoires  
et de la protection des minorités*



**NATIONS UNIES**  
*New York, 1962*

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une telle cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

E/CN.4/Sub.2/213/Rev.1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente: 63. XIV. 2

Prix : \$ (US) 1,50  
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

## NOTE

L'*Étude des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques* est la troisième d'une série d'études dont la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités s'est chargée avec l'autorisation de la Commission des droits de l'homme et du Conseil économique et social. Une *Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement*, la première de cette série, a été publiée en 1957 (n° de vente : 57.XIV.3), et l'*Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses*, la deuxième de cette série, a été publiée en 1960 (n° de vente : 60.XIV.2). La Sous-Commission prépare actuellement une étude des mesures discriminatoires touchant le droit de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ainsi qu'une étude sur les mesures discriminatoires contre les personnes nées hors mariage.

Les opinions exprimées dans la présente *Étude* sont celles de l'auteur.

## AVANT-PROPOS

En rédigeant son rapport, le Rapporteur spécial a tenu compte des directives générales que lui avait données la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et que l'on peut résumer comme suit <sup>1</sup>:

i) Le rapport devra traiter de la question sur le plan mondial et prendre en considération toutes les formes de discrimination condamnées par la Déclaration universelle des droits de l'homme, en accordant cependant une attention particulière à des cas de mesures discriminatoires qui sont caractéristiques de tendances générales et à des cas où des mesures discriminatoires ont été éliminées avec succès.

ii) Il devra être concret et objectif et exposer tant la situation de fait que la situation de droit...

iii) Il devra indiquer la tendance générale et l'évolution de la législation et des pratiques en ce qui concerne les mesures discriminatoires et préciser si cette législation et ces pratiques tendent vers une élimination ou une réduction appréciable de la discrimination, si elles tendent à la maintenir ou si elles tendent à aggraver la situation.

iv) Il devra indiquer également les facteurs qui sont dans chaque cas à l'origine des pratiques discriminatoires et préciser les pratiques qui sont d'ordre économique, social ou politique, ou résultant de circonstances historiques, et celles qui sont la conséquence d'une politique visant manifestement à instituer, maintenir ou renforcer lesdites pratiques.

v) Il devra être rédigé non seulement pour servir de base aux recommandations de la Sous-Commission, mais aussi dans le dessein d'éclairer l'opinion publique mondiale.

vi) En rédigeant le rapport, il conviendra de tirer pleinement profit des conclusions auxquelles d'autres organes des Nations Unies ou les institutions spécialisées ont abouti déjà en matière de mesures discriminatoires.

vii) En plus de la documentation et des renseignements qu'il aura pu rassembler et qu'il fera figurer dans son rapport sous forme analytique, le Rapporteur spécial énoncera les conclusions et les propositions qu'il jugera utiles pour permettre à la Sous-Commission de présenter à la Commission des droits de l'homme des recommandations en vue de décisions à prendre.

---

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, dix-huitième session, Supplément n° 7*, rapport de la dixième session de la Commission des droits de l'homme (E/2573), par. 377.

Conformément à la résolution B adoptée par la Sous-Commission à sa sixième session (E/CN.4/703, par. 97) et modifiée par la Commission des droits de l'homme à sa dixième session, l'*Étude* doit reposer sur des renseignements relatifs aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies et membres des institutions spécialisées. Sont donc exclus de l'*Étude* divers pays très vastes et très peuplés comme, par exemple, la Chine continentale. Le Rapporteur spécial se trouve lié à cet égard par les décisions de la Sous-Commission et de la Commission. Il estime toutefois que, alors que la présente *Étude* doit avoir pour objectif essentiel l'élimination des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques en jetant toute la lumière possible sur les pratiques discriminatoires ainsi que sur les mesures adoptées pour les combattre, tant sur le plan national que sur le plan international, dans le monde entier, l'exclusion de ces pays restreint le caractère mondial de l'étude et limite la base de ses conclusions et propositions.

L'analyse donnée de la documentation aux chapitres III et IV du présent rapport a été préparée non en vue de critiquer, implicitement ou expressément, l'action d'aucun gouvernement, mais plutôt dans l'espoir de découvrir certaines dispositions d'ordre général, développant les principes fondamentaux inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui pourraient être appliquées universellement en vue de promouvoir la reconnaissance et la jouissance des droits politiques et la suppression des mesures discriminatoires dans ce domaine. Pour cette raison, aucun pays ou territoire n'est cité nommément, sauf dans quelques cas où les faits ont déjà été publiés dans la documentation communiquée au Rapporteur spécial par le Secrétaire général. Toutefois, on trouvera dans les documents de séance des renseignements complets concernant chaque pays.

Le Rapporteur spécial s'est efforcé de rédiger cette étude dans un esprit constructif et en se conformant exactement aux indications précisées dans les résolutions pertinentes. Il ne s'agit pas ici de rechercher ou de dénoncer des cas de violation des droits politiques affirmés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il s'agit au contraire de faire sur le plan mondial une étude de la nature et de la portée des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques, cette étude devant servir de base à des propositions tendant à l'élimination de ces mesures discriminatoires. Pour cette raison, le Rapporteur spécial s'est efforcé d'exposer les faits tels qu'ils lui ont apparu d'après la documentation disponible et de les évaluer selon sa conception des libertés publiques et de la notion de société démocratique qui se dégage de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il partage pleinement les vues qu'avait exprimées M. Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général, dans un discours prononcé à l'ouverture de la douzième session de la Commission des droits de l'homme:

« ... il est de l'intérêt général d'orienter les études dans une direction qui les rende fécondes et d'éviter un enregistrement stérile d'accusations portées contre des États Membres. Ces études ne devraient pas avoir pour objet de dresser une liste des cas dans lesquels les gouvernements ont peut-être violé les droits de l'homme; leur objet, beaucoup plus constructif et beaucoup plus utile, devrait être d'étudier les méthodes qui se sont révélées efficaces dans certains pays pour la solution des problèmes en jeu et qui pourraient être utilisées dans d'autres pays aux prises avec les mêmes problèmes ou avec des problèmes analogues... »

*Le Rapporteur spécial,*  
Hernán SANTA CRUZ.

New York, le 15 septembre 1962.

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
AVANT-PROPOS .....	v
I. — SENS DE L'EXPRESSION « MESURES DISCRIMINATOIRES » DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES	
Introduction .....	1
Interdiction des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques .....	2
Limitations pouvant être imposées à l'exercice des droits politiques .....	5
Modes de discrimination en matière de jouissance des droits politiques .....	6
Sens de l'expression « droit de toute personne à prendre part à la direction des affaires publiques de son pays » .....	8
Sens de l'expression « droit de toute personne à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays » .....	15
II. — IMPORTANCE D'AUTRES DROITS POUR LA PLEINE JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES	
Introduction .....	18
Droit à une nationalité .....	19
Droit à la liberté d'opinion et d'expression .....	20
Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques .....	23
Droit au travail .....	25
Droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats .....	27
Droit à l'éducation .....	28
Droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté .....	29
III. — NATURE ET ÉTENDUE DE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES	
Introduction .....	31

Signification de l'expression « toute personne » à l'article 21 .....	31
Distinctions fondées sur la race ou la couleur ...	32
Distinctions fondées sur le sexe .....	36
Distinctions fondées sur l'aptitude à lire et à écrire	38
Distinctions fondées sur la langue .....	39
Distinctions fondées sur la religion .....	40
Distinctions fondées sur l'opinion politique ou toute autre opinion .....	41
Distinctions fondées sur la fortune .....	45
Distinctions fondées sur l'origine nationale .....	46
Distinctions fondées sur l'origine sociale ou la naissance .....	47
Distinctions fondées sur la situation .....	47
Distinctions fondées sur le statut politique, juridique ou international d'un pays ou d'un territoire .....	49
IV. — MESURES NATIONALES TENDANT A COMBATTRE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES	
Introduction .....	50
Différentes mesures que peuvent prendre les gouvernements	
Textes constitutionnels .....	51
Action législative .....	51
Action judiciaire .....	52
Action administrative .....	53
Nature des mesures prises par les gouvernements	
Mesures tendant à favoriser la périodicité des élections .....	54
Mesures visant à favoriser le suffrage universel	56
Mesures tendant à favoriser l'égalité du suffrage	59
Mesures tendant à assurer le caractère secret du vote .....	60
Mesures visant à assurer la régularité des élections et autres consultations populaires .....	61
Mesures tendant à assurer l'égalité d'accès aux charges publiques électives .....	63
Mesures tendant à assurer l'égalité d'accès aux emplois publics obtenus par nomination .....	64

Mesures pour la protection de groupes particuliers de la population .....	64
Mesures éducatives et autres .....	68
Action des organisations non gouvernementales et des particuliers .....	68
V. — MESURES INTERNATIONALES TENDANT A COMBATTRE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES	
Introduction .....	70
Traités de paix et autres instruments conclus à la suite de la seconde guerre mondiale .....	70
Action générale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies .....	72
Action dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies concernant des situations particulières .	73
Action dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies concernant les droits politiques de la femme .....	78
Action dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies concernant les territoires non autonomes et les territoires sous tutelle .....	80
Activités en dehors du cadre de l'Organisation des Nations Unies .....	86
VI. — TENDANCES, CONCLUSIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX	
Introduction .....	94
Principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques.	101
VII. — PROPOSITIONS	
Introduction .....	105
Diffusion de l' <i>Étude</i> .....	106
Élaboration de projets de principes .....	106
Élaboration d'instruments internationaux ou régionaux .....	107
Rapports sur les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques .....	108
Cycles d'études régionaux sur la jouissance des droits politiques par tous .....	109
Assistance aux gouvernements pour assurer la liberté des élections ou autres consultations populaires .....	110

	<i>Pages</i>
I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS A LA LIBERTÉ ET A LA NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES .....	112
II. — HISTORIQUE DE L' « ÉTUDE » .....	116
III. — PLAN UTILISÉ POUR RASSEMBLER DES RENSEI- GNEMENTS .....	120

## CHAPITRE PREMIER

# SENS DE L'EXPRESSION « MESURES DISCRIMINATOIRES » DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

### INTRODUCTION

Dans le monde moderne, on considère que les droits politiques sont des droits de l'homme — « droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine » — et qu'ils doivent être protégés par la loi. Ces droits sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé le 10 décembre 1948 qu'elle constituait « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations ».

La présente *Étude*, conformément aux décisions prises par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social, porte essentiellement sur les droits politiques énoncés à l'article 21 de la Déclaration, qui est conçu comme suit :

#### « Article 21

« 1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

« 2) Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

« 3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

Outre ces droits politiques particuliers, la Déclaration énonce aussi certains droits politiques, civils et connexes, comme le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne (art. 3), le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique (art. 6), le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi (art. 7), le droit à une nationalité (art. 15), le droit à la liberté d'opinion et d'expression (art. 19) et le droit à la liberté

de réunion et d'association pacifiques (art. 20), ainsi qu'un certain nombre de droits économiques, sociaux et culturels connexes, dont le droit au travail (art. 24), le droit à l'éducation (art. 26) et le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté (art. 27).

L'étude analytique de la documentation rassemblée pour la présente étude fait ressortir clairement les rapports réciproques qui unissent les droits politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre. Elle fait apparaître que la division de ces droits de l'homme en différentes catégories est arbitraire et qu'il est impossible de classer ces catégories en une hiérarchie de valeurs.

L'exercice effectif des droits politiques constitue un moyen d'accéder à tous les autres droits et libertés. Ainsi, éliminer les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques peut être considéré comme constituant un moyen, et peut-être même le moyen le plus efficace, de supprimer d'autres formes de discrimination et de permettre à tous les peuples de jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Non moins importants sont les droits économiques, sociaux et culturels, car sans eux l'individu ne peut aspirer à représenter l'être considéré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'homme libre idéal.

En conséquence, bien que la présente étude porte principalement sur les droits politiques et en particulier sur ceux qu'énonce l'article 21, il n'est pas possible de les séparer complètement des autres droits civils et politiques ni des droits économiques, sociaux et culturels connexes. On ne réussit que rarement, ou même jamais, à maintenir entre ces deux catégories un équilibre parfait, et en fait l'une des deux a nettement priorité dans bien des pays. Il faut cependant se souvenir que ni la Déclaration universelle des droits de l'homme, ni aucune autre proclamation des Nations Unies, ne reconnaît une telle priorité.

#### INTERDICTION DES MESURES DISCRIMINATOIRES DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

Le principe de l'égalité de droits pour tous, sans distinction aucune, est énoncé dans le préambule et aux Articles 1 3), 13, 55, c, 62 et 76, c, de la Charte des Nations Unies; il est développé aux articles 2 et 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont le texte est le suivant:

##### *« Article 2*

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction

aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

« De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou ce territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. »

« Article 7

« Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. »

Une analyse de ces articles permet de préciser le sens du principe d'égalité quand il est appliqué aux droits politiques proclamés à l'article 21 de la Déclaration.

Tout d'abord, le fait que l'énumération des motifs de discrimination au premier alinéa de l'article 2 de la Déclaration n'est qu'indicative et non limitative ressort clairement de l'emploi du mot « notamment » et du membre de phrase « ou de toute autre situation » ; cet alinéa signifie donc, si on le rapproche de l'article 21, que chacun a les mêmes droits politiques et est fondé à en jouir dans des conditions d'égalité et sans discrimination aucune. Cette interprétation est renforcée par l'emploi, au paragraphe 1 de l'article 21, des mots « toute personne ».

Il va sans dire que l'interdiction des mesures discriminatoires joue dans les deux sens. Elle implique, d'une part, qu'aucune distinction, exclusion ou restriction préjudiciable ne doivent être pratiquées contre un individu ou contre un groupe d'individus uniquement en raison des caractères de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion et d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Elle implique aussi qu'aucune préférence injustifiée ne doit être accordée à de tels individus ou à de tels groupes.

Il convient aussi d'examiner attentivement le deuxième alinéa de l'article 2 afin d'en préciser le sens en liaison avec l'article 21. On comprendra que la population d'un pays ou territoire n'ayant pas encore atteint l'autonomie complète ne pourra jouir de ses droits politiques avec la même plénitude que celle d'un pays ou territoire indépendant. A cet égard, il convient de se rappeler que dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux qu'elle a adoptée à sa 947<sup>e</sup> séance plénière, tenue le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale a déclaré que « la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits

fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies, et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales.

L'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est important parce qu'il fournit le moyen d'appliquer dans la réalité des faits le principe d'égalité. Il interdit l'introduction de toute forme de discrimination par la loi et impose à l'État l'obligation non seulement de protéger l'individu contre toute discrimination qui violerait la Déclaration, mais aussi de le protéger contre toute provocation à une telle discrimination.

L'article 8 n'est pas moins significatif; il reconnaît le droit de chacun à demander l'assistance des tribunaux contre les violations des droits de l'homme dont il fait l'objet de la part de l'administration de son pays ou de particuliers et autorise les tribunaux à prendre des mesures correctives. Cet article est rédigé comme suit:

*« Article 8*

« Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. »

Il est certain que la reconnaissance, dans la constitution ou dans d'autres lois, des droits politiques et l'existence de tribunaux indépendants et impartiaux — mentionnés à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme — chargés de connaître des violations de ces droits et d'y porter remède constituent une garantie fondamentale de leur exercice effectif.

Il convient de mentionner enfin l'article 28, qui indique les conditions nécessaires pour que les droits de l'homme puissent trouver plein effet. Cet article proclame que:

*« Article 28*

« Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. »

Cet article reflète l'opinion qu'il n'est pas suffisant d'atteindre l'égalité théorique et que le but ultime doit être une véritable justice sociale et un ordre social véritablement bon. Il reconnaît que, pour que les droits de l'homme puissent trouver leur plein effet, il faut auparavant que soit institué un ordre social juste et un ordre international juste. Tout comme l'Article 55 de la Charte, il confirme l'étroite relation qui existe entre le maintien de la paix et de la sécurité, le progrès et le développement économique et social, et le véritable exercice des droits de l'homme et des libertés

fondamentales ; il souligne, par le fait, la responsabilité qui incombe à la communauté internationale de contribuer efficacement à ce que de tels buts soient atteints.

#### LIMITATIONS POUVANT ÊTRE IMPOSÉES A L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

Il faut tenir compte du fait que l'article 2 n'a pas pour conséquence qu'aucune limitation quelle qu'elle soit ne puisse être imposée à l'exercice des droits de l'homme. L'article 29 restreint les limitations admissibles « aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ». Il ajoute encore que ces « droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et principes des Nations Unies ».

Il est difficile de préciser la signification de l'article 29 en liaison avec l'article 21, car, s'agissant de la question des droits politiques, on peut donner des interprétations très diverses à la notion des « justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ». Il suffit de dire que les pouvoirs publics ont parfois tendance à leur donner l'interprétation la plus large, surtout s'ils cherchent à justifier des actes discriminatoires restreignant la jouissance des droits politiques.

Cependant, l'article 8 de la Déclaration, dont il est question plus haut, prévoit une garantie supplémentaire contre les mesures arbitraires des pouvoirs publics, et la limite que nul ne peut dépasser est fixée à l'article 30, qui stipule :

#### *« Article 30*

« Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés. »

Cette disposition, qui a pour objectif principal d'assurer une plus grande liberté dans l'exercice des droits de l'homme, a pour effet d'empêcher non seulement tout État, mais aussi tout individu, ou groupe de personnes, y compris les pouvoirs publics, de poursuivre des activités ou de commettre des actes tendant à détruire ces droits.

Enfin, il convient de se rappeler que, lorsqu'elle a adopté l'article 1<sup>er</sup> du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, la Troisième Commission de l'Assemblée générale a déclaré ce qui suit :

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

## MODES DE DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES

La discrimination en matière de jouissance des droits politiques trouve son origine soit dans la loi, soit dans la pratique; dans un cas comme dans l'autre, elle peut se manifester de façon directe ou indirecte. Dans presque tous les pays, ce genre de discrimination est aujourd'hui contraire à la loi. Ce n'est que dans quelques cas très exceptionnels que la loi prévoit des pratiques discriminatoires.

Dans ce domaine, la forme de discrimination la plus grave se rencontre lorsqu'un élément de la population se voit refuser par la loi, ou par les interprétations qui en sont données, l'un ou la totalité des droits proclamés à l'article 21 de la Déclaration, ou n'est autorisé à exercer ces droits que dans des conditions désavantageuses par rapport à celles qui s'appliquent au reste de la population, et ce uniquement en raison de considérations de race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou toute autre opinion, origine nationale ou sociale ou statut du pays ou territoire dans lequel il réside. Ce refus peut être direct et viser un groupe déterminé, ou il peut être indirect et être formulé en termes apparemment généraux mais viser en fait un groupe déterminé.

Lorsqu'en revanche la discrimination en matière de droits politiques est interdite par la loi ou que l'égalité de traitement est prescrite en termes généraux, cela ne saurait suffire à résoudre le problème, mais peut être considéré comme une première étape vers la solution. Les textes qui appliquent ces dispositions ou qui permettent l'exclusion ou la suspension de droits politiques (lois électorales, règlements, etc.) peuvent autoriser ou même favoriser les pratiques discriminatoires. En outre, même si le gouvernement lui-même n'entrave pas la jouissance des droits politiques, il ne prend pas toujours position assez énergiquement pour empêcher certains particuliers ou certains groupes de le faire.

Il y a discrimination de fait dans l'exercice des droits politiques lorsque les membres d'un groupe déterminé se voient refuser — par des actes extérieurs à la loi ou même contraires à la loi — la possibilité de jouir, en tout ou en partie, des droits énoncés à l'article 21, ou ne sont autorisés à les exercer que dans des conditions désavantageuses par rapport à celles qui s'appliquent au reste de la population, et ce uniquement en raison des caractères collectifs, réels ou supposés, du groupe. Ces actes sont très divers; certains sont directs, d'autres indirects. On peut citer, parmi les moyens

directs de restreindre ou refuser l'exercice des droits politiques, le fait de refuser d'inscrire sur les listes électorales des personnes qualifiées, le fait d'empêcher certains électeurs d'accéder au lieu où se tiennent les élections, le refus de donner des bulletins de vote à des membres du groupe, le refus d'accepter leurs bulletins de vote, le refus de considérer des bulletins de vote préparés par eux comme valables et le refus de dénombrer ces bulletins de vote. L'un des moyens indirects consiste dans le fait que des fonctionnaires, en agissant généralement dans le cadre de la compétence ou des pouvoirs discrétionnaires que leur confère la loi, mais parfois en l'outrepasant, exigent, en vue d'exclure un groupe déterminé, des conditions (instruction, propriété, impôts ou autres titres) que les membres de ce groupe auront manifestement plus de difficulté à satisfaire que le reste de la population. De plus, les pouvoirs publics sont parfois responsables de mauvaises interprétations ou même de déformations de la volonté populaire, soit par négligence, soit en organisant les élections de façon partisane, soit en omettant de faire respecter les lois qui punissent les atteintes à l'intégrité des élections : corruption, vénalité, intimidation, votes multiples (dépôt de plusieurs bulletins de vote par le même électeur), usurpation d'état civil (vote au nom d'une autre personne). De telles élections, qui ne sont pas l'expression véritable de la volonté populaire, perdent une grande partie de leur sens.

La discrimination par voie indirecte se produit également lorsque des membres d'un groupe déterminé se voient refuser ou restreindre l'exercice d'autres droits essentiels à l'exercice des droits politiques, comme le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ou le droit à la liberté de réunion et d'associations pacifiques, et ce uniquement en raison des caractères collectifs, réels ou supposés, du groupe.

La forme extrême de discrimination dans ce domaine est naturellement celle qui vise non pas un ou plusieurs groupes déterminés mais tous ou presque tous les groupes qui constituent la population d'un pays ou territoire, et qui peut aboutir à la négation totale pour tous, sauf pour le groupe dirigeant, de quelque droit politique que ce soit. Cette situation elle-même peut être soit une situation légale, comme dans le cas où un dirigeant unique ou un groupe dirigeant exerce légalement le pouvoir politique absolu sans égard à la volonté du peuple, soit une situation de fait, comme dans le cas où la volonté du peuple ne peut s'exprimer librement par suite de la fraude, de la contrainte, de l'intimidation ou de la corruption, de la vénalité ou encore du fait que les résultats des élections se trouvent faussés d'une autre façon.

Alors que la discrimination légale ne peut forcément résulter que d'actes des pouvoirs publics, la discrimination de fait peut résulter aussi d'actes de simples particuliers ou de groupes. À ce sujet, on peut attirer à nouveau l'attention sur les articles 7 et 30 de la Déclaration, qui disposent respectivement : « Tous ont droit

à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination » et « Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque à se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui sont énoncés ».

SENS DE L'EXPRESSION « DROIT DE TOUTE PERSONNE A PRENDRE PART A LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES DE SON PAYS »

Le paragraphe 1 de l'article 21 stipule que le droit qu'a toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays peut s'exercer « soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Selon le paragraphe 3, la volonté du peuple, qui doit constituer le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, « doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

Le paragraphe 2 de l'article 21 ne précise pas comment doit s'exercer le droit qu'a toute personne d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. Cependant, « accéder aux fonctions publiques » signifie certainement être élu, nommé ou affecté à des emplois publics ou à des charges publiques.

Il peut être nécessaire de préciser l'expression « soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Il était possible autrefois de convoquer en assemblée tous les membres d'une même unité politique afin d'adopter des lois, de consentir l'impôt ou de décider des dépenses publiques, ou d'élire aux charges publiques. Une participation aussi directe aux affaires publiques est pour ainsi dire impossible aujourd'hui, car les unités politiques modernes se composent souvent de millions de personnes qu'il serait impossible de réunir en un même lieu. En outre, les problèmes de la direction des affaires publiques sont infiniment plus complexes maintenant qu'ils ne l'ont jamais été; pour les résoudre, il faut une formation spéciale, des connaissances techniques et des compétences que tous les individus ne possèdent pas. Néanmoins, les masses populaires peuvent exprimer leur volonté collective soit en votant sur de grandes questions politiques, en approuvant ou en repoussant des textes qui leur sont proposés, soit, ce qui est plus fréquent, en élisant des représentants qui seront responsables devant elles.

Quelques formes de participation populaire directe et organisée à la direction des affaires publiques subsistent encore aujourd'hui. Dans certains des petits cantons de Suisse, par exemple, l'autorité politique continue à émaner des *Landsgemeinden* ou assemblées

annuelles de citoyens de caractère encore médiéval<sup>1</sup>. De plus, certains pays ont conservé des institutions telles que l'initiative populaire, le référendum et la révocation d'un élu par les électeurs. La participation à la direction des affaires publiques peut s'exercer également de façon indirecte : par exemple, l'opinion peut s'exprimer par le moyen de pétitions ou de réunions de masse, ou en utilisant divers moyens de communication. Il est certain qu'un gouvernement ne peut se permettre de ne tenir aucun compte de ces expressions de l'opinion ; elles sont non seulement parfaitement admissibles, mais aussi nécessaires. L'importance du droit à la liberté de réunion et de parole sera mise en relief plus loin.

Il ne faut cependant pas oublier que les formes de participation du peuple à la direction des affaires publiques, qu'elles soient directes ou indirectes, peuvent être exploitées par des individus sans scrupules ou des démagogues et notamment par des personnes qui briguent ou occupent des emplois publics. Les réunions ou les pétitions de masse par exemple peuvent n'être nullement spontanées mais au contraire inspirées par certains dirigeants. En faisant appel à des sentiments parfaitement légitimes et même nobles, comme le patriotisme, ces manifestations peuvent être employées pour tromper le peuple et servir de prétexte à la création ou au maintien d'un régime qui ne correspond pas réellement à la volonté populaire. De même, les moyens de communication de masse peuvent, s'ils sont monopolisés ou contrôlés par un gouvernement, un dirigeant ou un groupe de dirigeants, ou encore par de puissants intérêts particuliers, être utilisés pour déformer ou même falsifier la véritable volonté du peuple. Les manœuvriers de couloirs et les groupes d'influence jouent dans certains cas un rôle important en maintenant les fonctionnaires en contact avec l'opinion publique ; mais ils peuvent parfois nuire aux intérêts publics en exerçant sur ces fonctionnaires, sur les organismes législatifs ou tous autres organismes gouvernementaux une influence exagérée.

La participation des individus à la direction des affaires publiques de leur pays par l'intermédiaire de représentants librement choisis est presque universellement acceptée de nos jours comme la règle normale. Les électeurs ont même de plus en plus tendance à laisser à ces représentants la responsabilité des décisions de politique générale qu'exige la direction des affaires publiques. Cela est conforme aux dispositions de l'article 21, à condition que les représentants exercent un pouvoir effectif au sein de l'Etat. Toutefois, dans certains pays, le pouvoir effectif est entre les mains d'un individu ou d'un groupe que le peuple n'a pas choisis, et les représentants élus ne sont habilités à connaître que des questions relativement secondaires, qu'à donner des avis ou faire de propositions auxquels il peut être passé outre, ou à adopter des mesures

---

<sup>1</sup> Voir Shotwell, Gooch, Zurcher, Loewenstein et Florinsky, *Governments of Continental Europe*, New York, Macmillan and Co., édition revue, 1952, p. 355.

législatives qui ne sont pas respectées ou se heurtent à un veto. Lorsque le pouvoir effectif est détenu par un souverain héréditaire, un exécutif puissant, une bureaucratie, une oligarchie ou tout autre groupe, classe, parti ou organisation privilégié, sans faire l'objet d'aucun contrôle, la majorité de la population ne peut jouir des droits politiques. Cela est plus vrai encore lorsqu'il n'existe pas d'assemblée représentative, ou lorsque aucune procédure n'est prévue pour remplacer ou révoquer les personnes au pouvoir. Il ne faut pas oublier non plus que la création d'organes représentatifs — même si ces organes n'ont que des fonctions délibératives, consultatives ou limitées à certaines questions locales ou régionales — peut constituer dans un pays ou territoire où aucune organisation de ce genre n'existait encore une première étape d'importance capitale vers la mise sur pied d'un gouvernement véritablement représentatif. Il est également vrai que dans certains cas la concentration du pouvoir politique entre les mains d'un exécutif puissant peut n'être qu'une mesure transitoire ou momentanée.

L'article 21 ne précise pas si les élections aux fonctions publiques doivent avoir lieu au suffrage direct — l'électeur désignant directement un candidat ou une liste de candidats — ou au suffrage indirect, auquel cas l'électeur désigne des électeurs au second degré ou des membres d'un corps élu qui choisissent à leur tour un candidat particulier ou une liste de candidats. Chacun des deux systèmes a ses partisans, mais il faut néanmoins remarquer que le suffrage indirect risque de rendre plus aigus encore certains dangers inhérents à toute élection. Il peut se faire par exemple que les opinions des candidats choisis au suffrage indirect ne coïncident pas avec celles de la majorité des votants.

L'expression « élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement » gagnerait peut-être aussi à être éclaircie. La clause qui stipule que les élections doivent avoir lieu périodiquement s'applique surtout aux élections de personnes chargées d'occuper des fonctions publiques. On estime généralement que cette clause constitue une garantie essentielle contre le maintien indéfini dans leurs fonctions de personnes qui peuvent avoir perdu la confiance du corps électoral. Normalement, les élections sont tenues assez souvent et à intervalles réguliers pour permettre à la population d'un pays, ou d'une division politique ou administrative de ce pays, de jouer un rôle effectif dans les affaires publiques en exerçant un contrôle sur leurs représentants, mais non tellement souvent que l'action efficace de ces représentants ou du gouvernement en soit compromise. L'organisation d'élections après la dissolution d'un organe élu ou la révocation d'un fonctionnaire élu, tout en n'étant pas « périodique », est néanmoins conforme à l'objet fondamental de ce principe.

La condition selon laquelle les élections doivent être « honnêtes » s'applique non seulement aux élections organisées pour

désigner des représentants, mais aussi aux consultations publiques portant sur des questions importantes, comme celles de l'avenir d'un pays ou d'un territoire (plébiscite), au vote pour l'approbation ou la désapprobation d'une mesure adoptée ou débattue par le corps législatif (référendum), au vote pour ou contre la révocation d'un élu avant l'expiration de son mandat légal (rappel), ou au vote sur l'adoption ou le rejet d'une mesure proposée par des électeurs dûment qualifiés (initiative). Les élections « honnêtes » sont celles qui traduisent fidèlement et exactement la volonté du peuple. Pour parvenir à ce résultat, la procédure de vote doit être honnête et de nature non frauduleuse ; on ne peut dire d'une élection qu'elle est « honnête » si les électeurs ont été contraints, menacés de représailles ou corrompus, ou si on a acheté leur vote. On ne peut dire non plus d'une élection qu'elle est « honnête » si des manœuvres malhonnêtes ont été commises ou tolérées par des fonctionnaires, par exemple s'ils ont établi des listes électorales de façon incorrecte, s'ils ont autorisé une même personne à voter plusieurs fois, s'ils ont permis à certaines personnes de se faire passer pour d'autres, s'ils ont compté de faux bulletins de vote ou n'ont pas compté tous les bulletins valables, etc.

La clause qui stipule que les élections « doivent avoir lieu au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote » est en rapport étroit avec l'idée que les élections doivent être « honnêtes ». Le vote secret, qui suppose l'emploi d'un bulletin de vote n'identifiant pas l'électeur, est considéré comme une garantie essentielle contre la contrainte et l'intimidation. Il faut remarquer cependant que la condition du secret ne s'applique ni à l'identification de l'électeur avant qu'il dépose son bulletin de vote ni au comptage des bulletins déposés ; à ces deux étages, au contraire, la publicité est indispensable pour que l'élection soit « honnête ».

S'il est prévu qu'une « procédure équivalente assurant la liberté du vote » peut remplacer le vote secret, c'est pour donner aux illettrés et à d'autres personnes handicapées la possibilité de participer aux élections ; le but essentiel de ces deux expressions est d'assurer la liberté de l'électeur. Cependant, lorsque la Commission des droits de l'homme a rédigé, à sa dixième session tenue en 1954, le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, elle n'a pas retenu le concept de « procédure équivalente assurant la liberté du vote ». Depuis que la Déclaration des droits de l'homme a été adoptée en 1948, on a mis au point d'autres techniques qui permettent même aux analphabètes et aux personnes handicapées de voter au scrutin secret.

Dans certains pays qui ne sont parvenus que récemment à l'autonomie, on met parfois en doute qu'il soit indiqué de tenir des élections au scrutin secret ; on prétend souvent dans ces pays que les élections ne sont qu'un moyen, et que la fin véritable est une représentation honnête ; d'où l'on déduit que le choix de per-

sonnes qui, par leurs opinions, jouissent dans les régions représentées du respect et de l'approbation de tous est préférable à un système qui permettrait à des hommes inexpérimentés d'être élus. On affirme même qu'il est absurde et moralement indéfendable de demander à un électeur de mentalité primitive et ignorante de voter sur des questions dont il ne connaît rien. La représentation grâce à des élections libres et démocratiques reste l'objectif final de ces pays, mais la population dans son ensemble estime qu'une période de transition est nécessaire avant d'atteindre cet idéal.

L'article 21 stipule en outre que les élections doivent avoir lieu « au suffrage universel égal ». En employant l'expression « suffrage universel », on réaffirme une fois de plus le principe que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et l'idée que cette participation doit être assurée aussi largement que possible, c'est-à-dire dans toutes les élections d'intérêt général, qu'elles aient lieu à l'échelon de la nation, d'États, des districts et municipalités, ou à tout autre niveau. On ne peut toutefois appliquer à la lettre dans ce contexte les expressions « suffrage universel » et « toute personne », étant donné que certaines conditions fondamentales de l'exercice des droits politiques sont presque universellement considérées comme non discriminatoires. On peut citer parmi celles-ci la nationalité et le fait d'être sain d'esprit. En outre, seules les personnes ayant dépassé un certain âge généralement indiqué par la loi sont autorisées à exercer leurs droits politiques.

Parmi les autres conditions auxquelles est parfois subordonné l'exercice de l'ensemble ou de certains droits politiques, figurent l'aptitude à lire et à écrire, la propriété de certains biens ou le paiement de certains impôts. Le seul fait que ces conditions existent peut être considéré comme discriminatoire.

On s'est demandé si dans certains pays nouvellement indépendants et où le niveau d'instruction est extrêmement bas, il n'était pas préférable de procéder par étapes pour introduire le suffrage universel et égal, dans la voie de l'établissement progressif du système démocratique le mieux adapté aux besoins particuliers de chaque pays. Les partisans de ce système invoquent le fait que certaines tentatives récentes tendant à donner immédiatement à certains peuples tous leurs droits politiques ont eu des conséquences désastreuses qui ont obligé plusieurs États à faire marche arrière en ce qui concerne l'institution du suffrage universel et égal. Dans l'ensemble, on estime cependant que le caractère relativement primitif d'un pays ou d'un peuple ne peut justifier le refus — même temporaire — des droits politiques énoncés à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

L'institution graduelle du suffrage universel et égal ne semble pas correspondre au concept exprimé dans la Déclaration, car il n'est pas question de progressivité à l'article 21. Il semble au

contraire que l'institution immédiate du suffrage universel et égal soit envisagée non seulement à l'article 21, mais aussi dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux adoptée par l'Assemblée générale [résolution 1514 (XV)], qui dispose notamment que « le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance, » et que « des mesures immédiates seront prises, dans...tous...[les] territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes ». Si l'Assemblée générale a demandé que l'indépendance soit immédiatement accordée à tous les pays et peuples coloniaux — ou, en d'autres termes, que ces pays soient en mesure d'exercer le droit d'autodétermination —, elle a implicitement reconnu pour tous les citoyens la possibilité de participer à l'exercice de ce droit; la communauté internationale a en effet proclamé que ce principe devait en fin de compte se traduire par l'exercice de la liberté individuelle pour tous les êtres humains. Il serait donc illogique de prétendre qu'une fois acquise l'indépendance complète, cette même volonté du peuple peut être méconnue.

L'expression « suffrage égal » signifie que toute personne doit pouvoir participer à toute élection ou autre consultation dans des conditions d'égalité et que chaque vote doit avoir la même valeur. D'une manière générale, on peut résumer ce principe dans l'expression « à chacun une voix ».

Toutefois, le principe du « suffrage égal » peut se trouver violé de bien des façons au cours de l'organisation des élections et des autres consultations publiques, notamment par le choix d'un système de vote inapproprié, la délimitation arbitraire des circonscriptions électorales ou par l'emploi de procédés malhonnêtes lors du décompte des suffrages, de l'établissement et de la proclamation des résultats. La bonne organisation de ces diverses opérations est indispensable, non seulement pour éviter les mesures discriminatoires, mais encore pour garantir « l'authenticité » des élections.

Dans la plupart des pays, le système électoral est conçu de manière à permettre une certaine égalité de représentation par rapport au chiffre de la population (c'est-à-dire de telle manière que le rapport entre le nombre de représentants et le nombre d'habitants soit à peu près le même dans chaque circonscription électorale). Dans de nombreux pays, il vise également à assurer l'égalité de représentation de chaque district politique ou administratif. Cependant, même le système le plus simple, celui de la majorité relative selon lequel le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix dans une circonscription est désigné pour repré-

senter toute cette circonscription — sans qu'il soit tenu aucun compte des votes exprimés par la minorité —, a été attaqué parce qu'il n'accordait pas une valeur égale à chaque voix. Aussi certains pays emploient-ils des systèmes électoraux qui tendent à donner à chaque parti politique ou organisation une représentation proportionnelle à son importance numérique. Ces systèmes de « représentation proportionnelle », qui ont produit des gouvernements stables et efficaces dans plusieurs régions, n'ont pas eu l'effet souhaité dans d'autres parties du monde. Un certain nombre de pays ont rejeté la représentation proportionnelle sous diverses formes, après une brève période d'essai, parce qu'ils ont constaté que ce système engendrait une tendance fâcheuse à la multiplication des organisations politiques et créait souvent une situation dans laquelle aucun parti n'obtenait le mandat nettement défini d'assumer la pleine responsabilité du gouvernement.

Le seul fait de diviser un pays en circonscriptions électorales devant chacune désigner un nombre minimum de représentants peut avoir le résultat inattendu de conférer une valeur différente au vote des habitants des diverses circonscriptions. Ainsi, dans deux circonscriptions distinctes, élisant chacune le même nombre de représentants, le vote du cultivateur d'une région peu peuplée peut en fait avoir autant de poids que les votes de 2, 10 ou même 100 personnes habitant dans une région industrielle à forte densité de population. On peut même, dans certains cas, estimer qu'il est souhaitable que les votes individuels n'aient pas tous le même poids, par exemple lorsqu'on cherche à assurer une représentation non seulement aux habitants d'une région mais aussi aux diverses unités politiques qui s'y trouvent.

Lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a ou non pratique discriminatoire, il faut tenir compte des circonstances particulières de chaque cas — par exemple de la structure fédérale de certains États, qui exige que chacune des unités politiques constitutives soit également représentée à l'une des chambres législatives, indépendamment de ses dimensions ou de sa population. Il faut également examiner ces circonstances lorsqu'on envisage de mettre au point des mesures extraordinaires destinées à assurer la représentation équitable d'un élément particulier de la population qui a été si longtemps exploité ou soumis à un statut inférieur qu'un traitement préférentiel devient nécessaire pour le mettre sur le même plan que le reste de la population ou lorsqu'il s'agit d'un groupe dont le développement politique a été délibérément retardé par le passé. Dans ce dernier cas, il importe que toute mesure spéciale soit de nature purement temporaire et qu'on y mette fin dès qu'elle a cessé d'être nécessaire; faute de quoi, de telles mesures constitueraient à leur tour des préférences discriminatoires.

Les lois et usages qui accordent directement une valeur inégale au vote des divers éléments de la population d'un pays ou d'un territoire deviennent heureusement rares de nos jours, et

l'on cherche de plus en plus à les faire disparaître. Il n'en reste pas moins qu'on organise encore délibérément des systèmes de suffrage qui ont pour effet de réduire la représentation d'un élément particulier de la population d'un pays ou d'un territoire et que l'on continue à utiliser astucieusement l'organisation des élections ou la répartition des circonscriptions pour favoriser un candidat, une politique, ou une fraction particulière du corps électoral. De telles méthodes sont manifestement incompatibles avec le principe du suffrage égal et ont de toute évidence des effets discriminatoires.

SENS DE L'EXPRESSION « DROIT DE TOUTE PERSONNE A ACCÉDER,  
DANS DES CONDITIONS D'ÉGALITÉ, AUX FONCTIONS PUBLIQUES  
DE SON PAYS »

Le droit de toute personne à accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays suppose la possibilité d'être élu à des fonctions publiques et la possibilité d'être nommé à de telles fonctions. Ce droit, qui est manifestement un droit politique, se trouve souvent étroitement lié au droit au travail énoncé à l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, puisque la fonction publique est constituée par ce que l'on peut appeler, en termes généraux, les « emplois publics ».

En ce qui concerne l'accès égal aux fonctions publiques électives, il y a discrimination lorsqu'une personne par ailleurs qualifiée se voit refuser le droit de se présenter aux élections à une fonction publique ou à un organisme élu, et ce uniquement pour des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou autre condition, ou en raison du statut du territoire auquel elle appartient. Dans le présent contexte les termes « par ailleurs qualifiée » signifie que la personne en question est ressortissante du pays intéressé, qu'elle y réside et qu'elle réside dans la circonscription politique où elle pose sa candidature, et qu'elle satisfait à toutes les conditions légales d'âge et de compétence exigées pour la fonction.

Le principe de non-discrimination exige que la majorité des personnes employées à des fonctions publiques soient choisies de façon impartiale et sans considération d'opinion politique. Dans beaucoup de pays, les divers emplois de la fonction publique peuvent se diviser, d'une manière générale, en deux catégories : ceux dont le titulaire doit participer à l'adoption de décisions de principe et les autres. Il est généralement admis que le fait de nommer aux postes supérieurs de décision des individus qui partagent les vues politiques de l'administration au pouvoir ne constitue pas une mesure discriminatoire. Parfois, un certain nombre de ces postes sont

réservés à l'opposition ou à une minorité. Le problème qui se pose découle du manque de critères objectifs généralement acceptables permettant de déterminer quels sont les postes de décision et quels sont ceux qui n'ont pas ce caractère. Il y a toutefois des abus flagrants qui dans bien des cas ont un caractère discriminatoire. On peut citer notamment le cas où des fonctionnaires sont écartés de postes qui ne sont pas des postes de décision uniquement parce que leurs opinions diffèrent de celles du groupe qui détient le pouvoir.

Les principaux critères qui devraient gouverner l'accès à la fonction publique sont les suivants : aptitudes de l'intéressé, son expérience, sa compétence, et sa capacité prouvée à occuper tel emploi ou tel poste. Le candidat doit naturellement être disposé à servir de son mieux l'État et ne doit pas exercer d'activités préjudiciables à la sûreté de celui-ci. En dehors de ces considérations, aucune loi ou pratique ne devrait empêcher un individu par ailleurs qualifié d'être nommé à un emploi public de son pays uniquement pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou autre conditions, ou eu égard au statut du territoire auquel il appartient.

Il y a discrimination lorsqu'une personne par ailleurs qualifiée se voit refuser le droit d'être nommée à un poste de la fonction publique dans son pays ou dans la circonscription politique où elle réside, et ce uniquement en raison des caractères réels ou supposés du groupe auquel elle appartient. Il convient à cet égard de se rappeler que les fonctions publiques comprennent non seulement les charges publiques et les postes dans les organes dont les membres sont choisis par des élections publiques, mais aussi les emplois de carrière auxquels des individus peuvent être nommés ou affectés et qui relèvent du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, des services civils et militaires, de services à l'étranger et du corps diplomatique, et même des postes ayant un caractère essentiellement politique. Les fonctions publiques comprennent aussi diverses obligations civiques comme le service militaire ou le service dans le jury. Dans ce contexte, la non-discrimination signifie non seulement que toute personne doit pouvoir accéder à toutes ces formes de fonctions publiques, mais encore que toutes doivent pouvoir le faire dans des conditions d'égalité en ce qui concerne les titres requis, les exemptions, les traitements et autres émoluments, les pensions de vieillesse, de retraite, les possibilités d'avancement, etc. Il faut admettre en outre que la nature et les conditions des tâches à remplir peuvent influencer considérablement sur le choix des personnes qui occuperont un emploi déterminé.

Il arrive que l'on prenne des mesures spéciales de protection pour veiller à ce qu'un élément de la population qui a été pendant longtemps injustement traité soit équitablement représenté aux

fonctions publiques d'un pays; un traitement préférentiel est alors nécessaire pour mettre ce groupe sur le même plan que le reste de la population. Le problème est alors semblable à celui que nous avons examiné ci-dessus au sujet de la représentation équitable des divers groupes, et doit donc être résolu dans le même esprit.

Dans de nombreux pays, on a institué des procédures de recours pour remédier aux violations du droit de tous à accéder également aux fonctions publiques. Lorsqu'il s'agit d'accès à des fonctions publiques électives, les personnes qui estiment avoir fait l'objet de discrimination à un stade quelconque, d'une élection ont le droit de contester les résultats devant une autorité indépendante et impartiale, telle qu'une commission électorale, et finalement devant la justice. Lorsqu'il s'agit de postes qui sont pourvus par nomination, la personne qui pense avoir été victime d'une discrimination peut s'adresser en première instance à la commission de la fonction publique ou à tout autre organisme administratif compétent en la matière, et enfin à la justice. Comme on l'a vu précédemment, le droit à un tel recours se trouve proclamé à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

## CHAPITRE II

# IMPORTANCE D'AUTRES DROITS POUR LA PLEINE JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES

### INTRODUCTION

La reconnaissance formelle des droits politiques ne suffit pas à assurer leur pleine jouissance. Pour atteindre ce but, il faut aussi, comme on l'a déjà signalé, qu'un certain nombre de droits connexes soient reconnus et exercés, et que la possibilité de jouir pleinement de tous les droits de l'homme soit suffisamment garantie.

Parmi ces droits connexes, sans lesquels les droits politiques énoncés à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'auraient pratiquement aucune signification, figurent le droit à une nationalité, le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques — parfois dénommés droits politiques — ainsi que le droit au travail, le droit à l'éducation et le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent — désignés habituellement sous le nom de droits économiques, sociaux et culturels. On pourrait ajouter à la liste presque tous les autres droits de l'homme — par exemple, le droit à la vie et le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique sont certainement importants.

Il existe un lien extrêmement étroit entre ces deux catégories de droits, fait que l'on ne saurait trop souligner dans une étude comme celle-ci. L'exercice des droits politiques est l'un des moyens les plus efficaces d'assurer la protection effective des droits économiques, sociaux et culturels. Inversement, la reconnaissance et la jouissance pleine et entière des droits économiques, sociaux et culturels constituent l'une des meilleures garanties de la protection effective des droits politiques.

L'exercice des droits politiques est évidemment indispensable à l'établissement progressif de conditions permettant la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. De plus, les droits économiques, sociaux et culturels sont des notions essentiellement dynamiques, dont la portée et la signification se précisent continuellement, et dont le développement graduel et

régulier ne peut être assuré que par l'exercice des droits politiques dans un climat de liberté.

Sans droits politiques, rien ne garantirait aux individus la possibilité de vivre dans des conditions de liberté, de droit et de justice qui leur permettent de jouir des droits économiques, sociaux et culturels. Mais, par ailleurs, les droits politiques perdent toute signification si le respect des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas garanti. Ces deux catégories de droits sont si intimement liées que l'absence de l'une rend la jouissance de l'autre incomplète sinon impossible.

Parfois, l'accent porte sur l'exercice des droits politiques, mais, dans d'autres cas, il porte sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Il ne s'agit pas tant de trouver un juste milieu entre ces deux méthodes que de découvrir quelle est celle qui, dans un pays donné, permettra à la personnalité humaine de s'épanouir pleinement et en toute liberté, tant dans le domaine matériel que spirituel.

#### DROIT A UNE NATIONALITÉ

L'article 15 de la Déclaration universelle des droit de l'homme est ainsi conçu :

##### « Article 15

« 1) Tout individu a droit à une nationalité.

« 2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité. »

Le droit à une nationalité revêt une importance particulière parce qu'en général, dans un pays donné, seuls les ressortissants bénéficient de droits politiques. Une considération importante dont l'Assemblée générale a tenu compte lors de la rédaction de l'article 15 a été la nécessité d'empêcher toute répétition des événements survenus avant et pendant la deuxième guerre mondiale, époque à laquelle des milliers de personnes ont été dépouillées de leur nationalité — et, par conséquent, de tous droits politiques — par une décision arbitraire des pouvoirs publics<sup>1</sup>.

La tendance actuelle est que les États confèrent la citoyenneté à tous leurs ressortissants, y compris ceux qui ne jouissaient

---

<sup>1</sup> Les lois dites de Nuremberg du 15 septembre 1935, par exemple, ont réduit tous les juifs allemands au statut de « sujets » (*Staatsangehörige*), distincts des « citoyens » (*Reichsbürger*), les privant ainsi de tous leurs droits politiques. Plus tard, dans les pays occupés par les Nazis entre 1939 et 1944-1945, de nombreux ressortissants ont été privés de leur citoyenneté à cause de leurs opinions politiques ou de mesures discriminatoires prises contre des organisations maçonniques ou contre les juifs, et de nombreux citoyens naturalisés se sont vu retirer leur naturalisation.

auparavant que d'un statut limité. Cependant, il arrive encore que certains pays refusent ou diffèrent l'octroi de la citoyenneté à certains éléments de la population. De plus, le retrait de la nationalité ou de la citoyenneté est parfois utilisé comme menace ou sanction.

Ces cas sont heureusement exceptionnels à l'heure actuelle. En règle générale, il est admis que chaque ressortissant d'un pays peut se prévaloir, dans ce pays, des mêmes droits politiques, sans aucune distinction, et que le refus ou le retrait de la nationalité ne doit pas être utilisé comme un moyen de priver un individu de ses droits politiques.

Il est regrettable qu'un statut de fait de « citoyen de seconde classe », qui est contraire à ces principes, demeure souvent en vigueur longtemps après que l'égalité a été établie par la loi. Cela arrive surtout dans les pays où des droits politiques n'ont été accordés que depuis peu à des personnes qui se trouvaient auparavant dotées d'un statut limité ou de « protégé », et où ni les autorités ni le grand public n'ont encore parfaitement accepté les conséquences de l'égalité du statut de citoyenneté pour tous. Parfois, la « citoyenneté de seconde classe » n'est qu'un problème temporaire, quand par exemple les droits politiques de toute la population d'un pays ou d'un territoire sont brusquement reconnus et que les autorités estiment qu'il est impossible de préparer chaque individu à la jouissance immédiate de ces droits; dans d'autres cas, le problème est permanent, quand il représente une répugnance ou une inaptitude générale et persistante de la part du grand public à cesser des pratiques traditionnelles fondées sur la théorie de l'inégalité. Dans l'un et l'autre cas, la « citoyenneté de seconde classe » représente une mesure discriminatoire et devrait être supprimée.

## DROIT A LA LIBERTÉ D'OPINION ET D'EXPRESSION

L'article 19 de la Déclaration des droits de l'homme est ainsi conçu :

### *« Article 19*

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

La liberté d'opinion est, bien entendu, une question purement privée, relevant de la conscience individuelle, et l'on admet généralement qu'aucune loi ne peut réglementer les opinions politiques ou autres d'un individu et qu'aucun pouvoir ne doit

essayer de dicter à l'individu les opinions qu'il doit ou ne doit pas avoir. La liberté d'expression, en revanche, est une question publique, qui concerne les rapports entre individus, et qui peut donc faire l'objet de restrictions tant légales que morales.

Dans les termes où il a été adopté par l'Assemblée générale, l'article 19 montre que la plupart des gouvernements ont estimé qu'ils devaient garantir à tous les habitants résidant légalement dans les pays et territoires qu'ils administraient la liberté de chercher, de recevoir et de répandre des renseignements et des opinions, sans que le gouvernement puisse intervenir et sans considérations de frontières, et qu'aucun État ne devait réglementer ou contrôler l'utilisation ou la possibilité de se servir d'un moyen quelconque de communication en exerçant à l'encontre d'un résident légitime une discrimination fondée sur ses opinions politiques ou sur d'autres raisons. Il est reconnu en outre que le droit à la liberté d'opinion et d'expression pouvait être limité par la loi, notamment quand les opinions exprimées incitaient à modifier la forme du gouvernement par la violence.

Il est intéressant de noter que le texte de l'article 19 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, adopté par la Troisième Commission de l'Assemblée générale le 19 octobre 1961 contient la disposition suivante :

« L'exercice des libertés prévues au paragraphe précédent [le droit à la liberté d'expression] comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : 1) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; 2) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques. »

Les principes de l'article 19 de la Déclaration avaient déjà été affirmés en détail dans des textes adoptés par la Troisième Commission en 1959 et 1960 aux fins d'insertion dans le projet à l'étude de Convention relative à la liberté de l'information <sup>2</sup>. Dans ce cas, l'exercice de la liberté d'expression ne peut être soumis « qu'aux seules restrictions nécessaires qui sont clairement définies par la loi et appliquées conformément à la loi en ce qui concerne :

---

<sup>2</sup> Dans le préambule du projet de convention, il est reconnu « que le libre échange d'informations exactes, objectives et complètes et d'opinions, sur le plan national comme sur le plan international, est essentiel à la démocratie, à la cause de la paix et au progrès dans les domaines politique, social, culturel et économique », et que, « en vue d'atteindre ces objectifs, les moyens d'information ne doivent être soumis à aucune pression ni contrainte; reconnaissant toutefois que ces moyens d'information, du fait qu'ils exercent une influence sur l'opinion publique, assument devant les peuples du monde une grande responsabilité et ont le devoir de respecter la vérité et de contribuer à la compréhension entre les nations ». L'article premier stipule que tout État contractant s'engagera, entre autres, « à respecter et à protéger le droit de toute personne d'avoir à sa disposition diverses sources d'information »

(Suite page 22.)

la sécurité nationale et l'ordre public; la propagation systématique de fausses nouvelles préjudiciables aux relations amicales entre les nations et d'incitations à la guerre ou à la haine nationale, raciale ou religieuse; les attaques contre les fondateurs de religions; l'instigation à la violence et au crime; la santé et la moralité publiques; les droits, l'honneur et la réputation d'autrui; et l'administration équitable de la justice ». Il est précisé plus loin que ces restrictions « ne justifieront l'application par aucun État de la censure préalable aux nouvelles, commentaires et opinions politiques et ne pourront être invoquées pour restreindre le droit de critiquer le gouvernement ».

A cet égard, on peut rappeler que l'Assemblée générale a, à trois reprises, dans les résolutions 290 (IV), 381 (V) et 819 (XI), invité toutes les nations:

« A reconnaître que la garantie de la dignité et de la valeur de la personne humaine est d'une importance capitale, et, en conséquence, à favoriser la libre expression, par des moyens pacifiques, de l'opposition politique... et le respect absolu de tous les autres droits fondamentaux que proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme. »

Le droit à la liberté d'opinion et d'expression, qui est toujours d'une grande importance, acquiert une signification accrue au moment des campagnes électorales, où il est essentiel que le futur électeur se forme une opinion et l'exprime librement, et que les candidats exposent leurs idées sans crainte de représailles. Comme le Conseil économique et social l'a reconnu dans le projet de Déclaration sur la liberté de l'information, communiqué à l'Assemblée générale sous la cote 756 (XXIX) : «... les journaux, les périodiques, les livres, la radiodiffusion, la télévision, le cinéma et les autres moyens d'information jouent un rôle important pour permettre au public d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de ses responsabilités civiques et pour orienter, dans leurs attitudes réciproques, les peuples et les nations... » Le Conseil a donc recommandé que l'Assemblée générale inclue dans la Déclaration envisagée les dispositions suivantes:

---

et « garantira à ses ressortissants et à ceux des ressortissants des autres États contractants qui se trouvent légalement sur son territoire la liberté de rassembler, de recevoir et de transmettre, sans distinction de frontières, des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée, ou par des procédés visuels ou auditifs licites, sans intervention de la part du gouvernement, sous réserve des dispositions de l'article 2 ». L'article stipule plus loin qu'aucun État contractant « ne réglementera ni ne contrôlera l'emploi ou la possibilité d'utilisation de l'un quelconque des moyens de communication... d'une manière qui implique, à l'égard de ses propres ressortissants ou des ressortissants d'un autre État contractant qui se trouvent légalement sur son territoire, une discrimination fondée sur des considérations d'ordre politique ou sur leur race, leur sexe, leur langue ou leur religion ».

### « Article 3 »

« L'information doit être au service du public. Aucun gouvernement ni aucun organisme ou groupement d'intérêts public ou privé ne doit exercer sur les moyens de diffuser les informations un contrôle tel qu'il empêche l'existence d'une diversité de sources d'information ou prive l'individu du libre accès à ces sources. Le développement de moyens d'information nationaux indépendants doit être encouragé.

### « Article 4 »

« L'exercice de ces droits et libertés comporte des responsabilités et des devoirs spéciaux. Quiconque diffuse des informations est tenu de veiller, de bonne foi, à l'exactitude des faits relatés et de respecter les droits et la dignité des nations ainsi que ceux des groupes et des personnes, sans distinction de race, de nationalité ou de croyance. »

Dans certains pays, c'est l'État qui détient et contrôle tous les moyens d'information ; dans d'autres, en revanche, des groupements d'intérêts économiques puissants contrôlent ces moyens ou exercent sur eux, de quelque manière que ce soit, une influence abusive, ou choisissent les personnes qui y auront accès. Evidemment, ces cas ne sont ni l'un ni l'autre conformes aux principes fixés à l'article 3 mentionné ci-dessus. Quand les moyens d'information sont contrôlés par des intérêts privés, l'État juge bon parfois d'appliquer des mesures spéciales<sup>3</sup> destinées soit à maintenir, soit à redresser l'équilibre, en particulier pendant les campagnes électorales, afin de garantir la liberté d'expression de l'opinion politique.

## DROIT A LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION PACIFIQUES

L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est ainsi conçu :

### « Article 20 »

« 1) Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

---

<sup>3</sup> Par exemple, afin d'unifier au maximum les possibilités offertes aux différents candidats lors des campagnes électorales, les règlements stipulent que des affiches électorales ne peuvent être apposées que sur des panneaux spéciaux mis à leur disposition par le gouvernement. Une surface égale est assignée à chaque candidat pour un certain nombre d'affiches d'un format donné. L'expédition de la documentation électorale est également réglementée : chaque candidat ne peut envoyer aux électeurs inscrits qu'un certain nombre de circulaires et autre matériel électoral. Les frais d'expédition sont à la charge de l'État et l'expédition elle-même est supervisée par une commission indépendante et impartiale. Chaque candidat paie pour l'impression de son propre matériel, mais ces dépenses sont remboursées par l'État si le candidat obtient un certain pourcentage minimum de voix. La non-observance des règlements est punie d'amende, et, si la commission estime que les résultats du vote se sont ressentis de cette non-observance, l'élection n'est pas considérée comme valide.

« 2) Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association. »

Étant donné que l'article ne précise pas le type d'assemblée ou d'association auquel il se réfère, on peut supposer que les assemblées ou associations à but politique sont comprises. Par assemblées et associations « pacifiques », dans ce contexte, on entend celles qui se déroulent « sans tumulte, sans tapage et sans armes »<sup>4</sup>. Le paragraphe 2 de l'article souligne le caractère volontaire que l'appartenance aux associations devrait avoir normalement et interdit l'exercice de pressions sur les individus pour qu'ils adhèrent à une association dont le but pourrait être contraire à leurs opinions politiques ou à leurs intérêts.

L'article correspondant du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, adopté par la Troisième Commission de l'Assemblée générale le 26 octobre 1961, est conçu comme suit :

*« Article 20*

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la morale publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

Le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques contient également une disposition relative aux droits syndicaux. L'article 21, adopté le 31 octobre 1961 par la Troisième Commission de l'Assemblée générale, est conçu comme suit :

*« Article 21*

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, et notamment le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

« 2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la morale publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées ou de la police.

« 3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention internationale du Travail de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans cette convention. »

---

<sup>4</sup> Voir *Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, première partie, Troisième Commission, comptes rendus analytiques de la 131<sup>e</sup> séance, p. 445.*

L'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme contient les dispositions suivantes :

### « Article 23

« 1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

« 2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal... »

De nombreux aspects du droit au travail affectent la jouissance des droits politiques énoncés à l'article 21. Par exemple, si un travailleur ne dispose pas du libre accès au marché de l'emploi ou s'il n'est pas libre du choix de son emploi, et si les autorités l'obligent à travailler ou lui assignent un travail, il se trouvera peut-être dans l'impossibilité de se rendre dans une région où il pourrait exercer ses droits politiques. Il arrive souvent que les migrants, les saisonniers et les chômeurs ne soient pas en mesure de remplir les conditions de durée de résidence et d'autres obligations inhérentes à l'exercice de leurs droits. En outre, les personnes qui contrôlent l'emploi peuvent parfois exercer une pression puissante sur les travailleurs, et par conséquent influencer leur vote.

Le droit au travail et le droit à un salaire égal pour un travail égal ont fait l'objet d'études approfondies de la part de l'Organisation internationale du Travail. Comme suite à une étude entreprise par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, l'OIT a élaboré une Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention 111 de l'OIT) et une Recommandation sur le même sujet (Recommandation 111 de l'OIT). Elle a également élaboré une Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale (Convention 100 de l'OIT) et une Recommandation correspondante (Recommandation 90 de l'OIT). A la demande de la Commission de la condition de la femme, le Conseil économique et social a insisté à plusieurs reprises pour que les gouvernements acceptent le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale [résolutions 385 H (XIII), 504 G (XVI) et 587 C (XX)]. Tous ces textes ont une influence directe sur l'exercice des droits politiques parce qu'ils s'appliquent, entre autres, à l'emploi dans la fonction publique.

La Convention et la Recommandation concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession interdisent toute distinction dans l'emploi et la profession — ce qui semblerait inclure toutes les formes de « fonction publique » — fondée sur l'opinion politique. De plus, la Convention impose aux membres

contractants l'obligation de poursuivre une politique de non-discrimination en ce qui concerne tous les emplois qu'ils contrôlent directement <sup>5</sup>.

La Convention et la Recommandation contiennent un texte imposant une limitation à l'application du principe de non-discrimination en matière d'emploi et de profession [article 4 de la Convention et section II (7) de la Recommandation], qui est ainsi conçu :

« Ne sont pas considérées comme des discriminations toutes mesures affectant une personne qui fait individuellement l'objet d'une suspicion légitime de se livrer à une activité préjudiciable à la sécurité de l'État et dont il est établi qu'elle se livre en fait à cette activité, pour autant que ladite personne ait le droit de recourir à une instance compétente établie suivant la pratique nationale. »

Cette disposition a été critiquée sous prétexte que le simple fait qu'un particulier soit soupçonné de se livrer à une activité préjudiciable à la sécurité d'un État ne saurait justifier le refus d'un emploi ou de l'accès à une profession. En outre, en pratique, l'application de cette limitation peut facilement donner lieu à de sérieux abus contre les personnes qui ne partagent pas les opinions politiques du gouvernement ou de leurs employeurs. La limitation peut être justifiée en ce qui concerne l'accès à des postes de haute confiance en rapport avec les services de défense ou des affaires étrangères, mais elle ne peut jamais se justifier en tant que règle générale.

Le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale à également fait l'objet d'une étude minutieuse de la part de l'Organisation internationale du Travail. Sa convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, adoptée le 29 juin 1951, contient la disposition suivante :

---

<sup>5</sup> L'article premier de la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession est en partie conçu comme suit :

« 1. Aux fins de la présente Convention, le terme « discrimination » comprend :

« a) Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur... l'opinion politique... qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession... »

« 2. Les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations... »

Aux termes de l'article 3 de la Convention, tout membre pour lequel la Convention est en vigueur doit, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux :

« ... d) Suivre ladite politique [visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession] en ce qui concerne les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale... »

La Recommandation contient des textes correspondants (sect. I et III, 3) :

« Article 2

« 1. Chaque membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale... »

La Recommandation correspondante est plus précise encore à cet égard; elle propose que des mesures appropriées soient prises par chaque gouvernement membre de l'OIT, après consultation des organisations de travailleurs intéressées ou, si de telles organisations n'existent pas, après consultation des travailleurs intéressés, afin:

« a) D'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale à toutes les personnes employées dans les services et organismes de l'administration publique centrale;

« b) D'encourager l'application de ce principe aux personnes employées dans les services et organismes des administrations des États constituants ou des provinces d'un État fédératif, ainsi que des administrations locales, lorsque la fixation des taux de rémunération est du ressort de ces diverses autorités publiques. »

DROIT DE FONDER AVEC D'AUTRES DES SYNDICATS  
ET DE S'AFFILIER A DES SYNDICATS

Le paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que:

« Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

La mesure dans laquelle on peut étendre ce droit — si intimement lié au droit au travail — à la fonction publique a fait l'objet de beaucoup de controverses. La Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée par la Conférence de l'Organisation internationale du Travail en 1948, contient la disposition suivante:

« Article 9

« 1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale... »

Une disposition identique apparaît à l'article 5 (1) de la Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et

de négociation collective adoptée par l'OIT en 1949. Cependant les deux instruments comprennent une clause [article 9 (2) de la première Convention citée et article 5 (2) de la seconde] selon laquelle « ... la ratification de cette convention par un membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police les garanties prévues par la présente convention ».

On a cité plus haut, à propos du droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, la disposition relative aux droits syndicaux contenue dans l'article 21 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques.

De plus, l'article 8 du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui traite également du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats et qui a été adopté en 1957 par la Troisième Commission, contient la disposition ci-après <sup>6</sup>:

« Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées ou de la police ou de la fonction publique. »

#### DROIT A L'ÉDUCATION

L'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme déclare notamment:

##### « Article 26

« 1) Toute personne a droit à l'éducation...

« 2) L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix...»

---

<sup>6</sup> Le rapport de la Troisième Commission (A/3525, p. 25) donne des raisons qui ont conduit à l'adoption de ce texte l'explication suivante:

« ... quelques représentants ont estimé qu'il n'était ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une formule aussi générale que « ou de la fonction publique ». A leur avis, si l'on admettait en général des restrictions au droit pour les membres « des forces armées » ou « de la police », il n'y avait aucune uniformité de pratique concernant l'application des droits visés par l'article aux fonctionnaires et employés d'Etat qui justifiait pareille limitation. De plus, la restriction proposée risquait d'exercer un effet préjudiciable sur le développement des droits syndicaux dans les pays où un grand nombre de personnes étaient employées dans des entreprises d'Etat. En réponse, on a expliqué que l'amendement ne niait pas les droits des membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique, mais prévoyait simplement la possibilité de restrictions légales. »

Au moment de la rédaction de cet article, on a fait observer que, l'éducation étant la première condition d'une meilleure mise en œuvre des droits politiques, toute extension de l'éducation tend à combattre la discrimination dans ce domaine. La question s'est posée alors de savoir si l'État et la société doivent garantir à tous un certain degré d'instruction ou si l'enseignement secondaire et supérieur doit rester accessible uniquement à ceux qui peuvent assumer le coût des études. En raison de l'importance de l'éducation pour la jouissance des droits politiques, ceux qui n'ont pas voulu aller jusqu'à reconnaître aux États l'obligation de garantir à tous une instruction secondaire et supérieure ont cependant estimé qu'il fallait rendre l'enseignement gratuit à ces niveaux.

Il va de soi que si un individu a un degré d'instruction élevé, il aura plus de chances de pouvoir prendre part aux affaires publiques de son pays et d'accéder à la fonction publique que s'il est analphabète. La possession de certains diplômes peut souvent être considérée comme une condition importante sinon obligatoire pour qu'un candidat ait accès par élection, désignation ou affectation à un poste relevant de la fonction publique. L'éducation doit être, par conséquent, considérée comme un élément essentiel si l'on veut assurer l'égalité d'accès à la fonction publique.

La discrimination en matière d'éducation a déjà fait l'objet d'une étude minutieuse entreprise par les Nations Unies et de mesures prises par l'UNESCO. L'Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement<sup>7</sup> rédigée par M. Charles D. Ammoun, rapporteur spécial de la Sous-Commission, insiste à plusieurs reprises sur la mesure dans laquelle l'exercice du droit à l'éducation affecte la jouissance des droits politiques et autres. Il n'est donc pas nécessaire de traiter de cette question plus en détail ici.

#### DROIT DE PRENDRE PART LIBREMENT À LA VIE CULTURELLE DE LA COMMUNAUTÉ

L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dit notamment :

##### « Article 27

« 1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent... »

En adoptant cet article, l'Assemblée générale a voulu exprimer les vues de nombreux pays selon lesquelles la science ne doit jamais être liée à des considérations politiques, car le progrès

---

<sup>7</sup> Organisation des Nations Unies, *Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement*, n° de vente: 57.XIV.3.

scientifique pourrait alors être utilisé à des fins préjudiciables aux droits politiques des individus. Certains de ceux qui ont voté pour ce texte avaient présentes à l'esprit les prétendues théories scientifiques de la deuxième guerre mondiale, qui aboutissaient à reconnaître une « supériorité raciale » à certains groupes d'individus tout en privant d'autres groupes de leurs droits politiques, première mesure à laquelle devait faire suite une tentative de destruction totale.

Les auteurs de l'article ont aussi tenu compte du fait que, parfois, dans un pays, des groupes privilégiés s'arrogent la jouissance des trésors culturels et scientifiques nationaux, freinant ainsi le progrès social, politique et culturel pour la grande masse de la population. A la longue, cette façon d'agir a les mêmes effets que le refus du droit à l'éducation, car c'est la participation des individus à la vie culturelle de la communauté, sur un pied d'égalité intellectuelle, qui favorise la reconnaissance de leurs droits politiques et leur développe en même temps suffisamment l'esprit pour leur permettre de prendre vraiment part à la vie publique. D'ailleurs, dans bien des cas, l'association à des fins culturelles est le premier pas vers l'association politique.

## CHAPITRE III

# NATURE ET ÉTENDUE DE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

### INTRODUCTION

La situation idéale, celle où toute discrimination a disparu et où tous sont en mesure d'exercer efficacement leurs droits politiques, n'a pas encore été réalisée, bien que certains pays soient sur le point d'y parvenir. La discrimination qui subsiste revêt des formes nombreuses. Dans certains cas, aucune élection n'a lieu ou des élections ont lieu de façon irrégulière ou ne sont pas honnêtes, et la discrimination, dans ces cas, équivaut pratiquement au déni des droits politiques pour tous à l'exception de la ou des personnes qui détiennent le pouvoir. Dans d'autres cas, la discrimination apparaît sous forme de limitations injustes de l'universalité ou de l'égalité du suffrage, fondées sur la race ou la couleur, le sexe, la langue, le degré d'instruction, la religion, l'opinion politique ou autre, la fortune, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre caractéristique. Dans d'autres cas encore, il s'agit de mesures injustifiées limitant l'accès à la fonction et aux emplois publics.

### SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION « TOUTE PERSONNE » A L'ARTICLE 21

Sans aucun doute, en stipulant que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays », l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne vise que les nationaux (par opposition aux étrangers), c'est-à-dire tous les individus membres d'un État déterminé qui sont unis à cet État par un lien d'allégeance; il est non moins certain que cet article vise tous les nationaux sans aucune distinction.

Dans certains pays, la règle est que les droits politiques sont la prérogative de tous les nationaux, que la nationalité ait été acquise par naissance ou par naturalisation. Dans d'autres pays, toutefois, les naturalisés sont temporairement privés par la loi de l'exercice de certains droits politiques ou ne jouissent de ceux-ci que dans certaines limites. C'est ainsi que les naturalisés sont parfois obligés d'attendre un nombre d'années déterminé avant d'obtenir le droit de vote ou d'assumer une fonction publique. La loi prévoit parfois deux types de naturalisation: le premier

autorise un individu à exercer tous les droits dont jouit un national de naissance, à l'exception des droits politiques; le second lui permet de jouir également des droits politiques. Pour justifier ces mesures, on fait valoir que seuls les nationaux de naissance ont droit à la nationalité d'un pays, et que, si un gouvernement peut refuser d'accorder la nationalité à un étranger, il peut tout aussi bien ne l'accorder qu'assortie de restrictions raisonnables.

Les formalités et la procédure nécessaires à l'obtention de la nationalité par naturalisation exigent toujours un certain temps, mais tous retards indus dans l'octroi de la nationalité à ceux qui remplissent les conditions voulues peuvent constituer une discrimination. De plus, dès l'instant où un individu a acquis la nationalité par naturalisation, il devrait jouir des mêmes droits politiques que tout autre national.

Dans certains pays, les nationaux peuvent être privés de leur nationalité — et par conséquent de leurs droits politiques — pour des raisons de caractère politique; en fait, la possibilité d'un retrait de nationalité est parfois utilisée comme une menace ou comme une sanction contre ceux qui n'approuvent pas la politique du gouvernement de leur pays. C'est ainsi que, dans certains pays, tout national reconnu coupable de crime politique ou tout national qui a quitté son pays après avoir commis un délit politique peut être privé de sa nationalité. Dans d'autres cas, seuls les naturalisés peuvent être privés de la nationalité, notamment lorsqu'ils se rendent coupables d'un acte précis d'incivisme ou lorsque leur attitude générale montre qu'ils préfèrent leur pays d'origine à leur pays d'adoption.

Comme il a déjà été dit, le fait de refuser l'exercice des droits politiques aux étrangers, ou nationaux qui n'ont pas encore atteint l'âge légal, ou aux aliénés, n'est pas normalement considéré comme discriminatoire.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LA RACE OU LA COULEUR

Dans certains pays, les personnes qui ont — ou sont censées avoir — une origine ethnique différente de celle du groupe prédominant sont reléguées — juridiquement ou de fait — à un statut inférieur par lequel l'exercice de leurs droits politiques ou autres leur est refusé. Les politiques raciales de cette nature constituent une violation flagrante de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et sont incompatibles avec les obligations d'un État Membre. Elles conduisent à la tension internationale et leur continuation met en péril la paix et la sécurité internationales.

L'exemple le plus odieux d'une discrimination de ce genre est peut-être fourni par la politique d'*apartheid*, ou de séparation

complète des groupes raciaux, qui a été adoptée, maintenue, et même étendue en dépit des condamnations réitérées de l'Assemblée générale.

Le 5 décembre 1952, l'Assemblée générale a créé la Commission des Nations Unies sur la situation raciale dans l'Union sud-africaine afin d'étudier la situation raciale dans ce pays, et a, par la suite, désigné M. Henri Laugier, M. Dantes Bellegarde et l'auteur du présent rapport comme membres de cette commission. Dans son rapport<sup>1</sup>, la Commission a fait observer que « la doctrine de la supériorité raciale sur laquelle se fonde la politique d'*apartheid*<sup>2</sup> est scientifiquement fausse », « extrêmement dangereuse du point de vue de la paix interne et des relations internationales, » contraire à « la dignité et à la valeur de la personne humaine, » « en conflit avec les déclarations solennelles contenues dans le Préambule à la Charte des Nations Unies, » et « contraire aux objectifs de coopération économique et sociale internationale énoncés à l'Article 55 de la Charte ».

*Droit de vote.* — La conséquence la plus grave de l'*apartheid*, du point de vue de la présente étude, est le refus total du droit de vote et du droit de se présenter à des élections à des charges publiques, qui affecte des groupes importants d'individus et se fonde uniquement sur leur race ou leur couleur.

Là où ces droits ne sont pas totalement refusés, des listes électorales distinctes et une représentation distincte, fondées sur la race ou la couleur, ont été établies. Dans certains cas, elles ont été introduites à la demande d'éléments de la population qui considèrent la race comme leur caractéristique essentielle et ne sont pas satisfaits d'un système qui ne reconnaît pas les différences raciales et culturelles. S'il peut être possible d'utiliser des listes distinctes afin d'assurer à la minorité une représentation égale, ou même proportionnellement plus élevée, par rapport au groupe

---

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 16* (A/2505 et A/2505/Add.1); *neuvième session, Supplément n° 16* (A/2719); *dixième session, Supplément n° 14* (A/2953). Voir aussi les rapports du Comité du Sud-Ouest africain, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Supplément n° 12* (A/4464); *seizième session* (A/4926).

<sup>2</sup> Dans le premier rapport de la Commission, l'*apartheid* est définie comme une politique basée « sur les principes généraux d'une *différenciation*, correspondant à des différences de race et/ou de couleur et/ou de niveau de civilisation; par opposition à *assimilation*; du maintien et de la perpétuation de l'individualité (identité) des différents groupes de couleur dont se compose la population et du développement séparé de ces groupes conformément à leur propre nature, à leurs traditions et à leurs facultés; par opposition à *intégration* ». Dans son application pratique, cette politique tend à des arrangements et efforts comportant entre autres choses des mesures de séparation, par exemple, en ce qui concerne les zones de résidence, les installations publiques, les transports, les spectacles; des mesures en ce qui concerne les droits politiques, par exemple, des listes électorales distinctes, une représentation distincte au Parlement et dans les Conseils provinciaux; de plus, une ségrégation territoriale, par exemple, le fait de réserver des territoires relativement étendus à l'usage exclusif d'un groupe de population, tels que les « territoires indigènes ».

prédominant, dans la plupart des cas, cette pratique a abouti au contraire à asseoir et à perpétuer la domination des éléments dirigeants, pour la raison essentielle que les représentants de chaque groupe ont tendance à se consacrer exclusivement aux intérêts de leurs électeurs. C'est ainsi que le système de représentation distincte s'est avéré plus propre à cristalliser et à perpétuer les intérêts communaux plutôt qu'à affaiblir la discrimination. Dans un tel système, les membres des communautés minoritaires se trouvent généralement dans l'incapacité de jouer un rôle efficace dans l'élaboration des politiques de leur gouvernement.

La discrimination dans le domaine des droits politiques revêt une forme quelque peu différente dans certains pays et territoires où les distinctions entre indigènes et citoyens sont sanctionnées par la loi, mais où n'importe quel indigène peut acquérir tous les droits de citoyenneté, y compris les droits politiques, à condition de prouver qu'il remplit certaines conditions requises. Là où un tel système était en vigueur jusqu'à ces derniers temps, l'une des conditions requises était que l'indigène sût parler correctement la langue du groupe prédominant, la deuxième condition était qu'il pût subvenir à ses besoins et à ceux des personnes de sa famille qui étaient à sa charge, la troisième était une bonne conduite et la quatrième qu'il eût atteint un degré d'instruction et acquis les habitudes qu'exige l'application du droit public et privé à tous les autres citoyens. Il est inutile de dire qu'en pratique il était quasi impossible à un nombre important d'autochtones de remplir ces conditions et d'obtenir par là la possibilité d'exercer leurs droits politiques.

Des mesures ont été prises récemment afin d'abolir la distinction légale entre les autochtones et les autres nationaux dans certains territoires, mais ces mêmes autochtones restent, en fait, privés de leurs droits politiques car la plupart d'entre eux ne savent ni lire ni écrire et sont par conséquent incapables de réussir les épreuves de lecture et d'écriture imposées aux futurs électeurs.

Parfois les conditions requises pour l'« assimilation » des indigènes ne sont pas aussi rigoureuses, et tout individu qui a abandonné la vie nomade et reçu une certaine instruction peut cesser d'être régi par des lois protectrices pour la raison qu'il vit comme un non-indigène, et il peut donc voter, se porter candidat à toute charge publique ou être nommé à tout emploi non pouvu par élection. Toutefois, les indigènes, y compris les aborigènes, constituent toujours une exception frappante à la règle générale qui veut que tous les nationaux puissent exercer les mêmes droits politiques, y compris le droit de vote.

La discrimination dans le domaine des droits politiques peut encore revêtir une autre forme, complètement différente, dans les pays où elle est interdite par la loi, mais où celle-ci n'a pas encore été pleinement appliquée.

Par exemple, dans les pays où existe une répartition fédérale des pouvoirs et où l'exercice des droits politiques dépend dans une large mesure des autorités de diverses circonscriptions politiques ou administratives, l'attitude du gouvernement central peut être favorable à l'élimination complète de la discrimination en ce qui concerne ces droits alors que certaines des circonscriptions constitutives s'opposent à l'application de ce principe. Il est parfois nécessaire que les services du gouvernement central, et en particulier le pouvoir judiciaire, fassent un effort résolu afin de vaincre cette opposition. Il est certain que la structure fédérale de l'État ne doit en aucun cas excuser le manque d'action efficace de la part du gouvernement central.

Un gouvernement fédéral peut, notamment, se heurter à des difficultés lorsqu'il s'agit de garantir l'application égale à tous les individus, sans distinction de race ni de couleur, des conditions légales exigées localement pour participer aux élections ou pour accéder à la fonction publique, et de faire en sorte que le droit de vote ne soit refusé à aucun élément de la population pour les mêmes raisons. Il peut même estimer indispensable la création d'organismes administratifs spéciaux chargés d'étudier les modalités d'inscription sur les listes électorales et de vote, de contrôler l'application des principes constitutionnels du pays et le respect de la législation nationale relative aux élections, et d'engager à cette fin des poursuites civiles et pénales partout où ils le jugeront nécessaire. Dans ces pays, on reconnaît souvent ouvertement la survivance de pratiques discriminatoires, mais une tendance générale se manifeste en faveur de leur élimination.

*Accès à la fonction publique.* — La discrimination fondée sur la race ou la couleur en ce qui concerne l'accès aux emplois administratifs revêt également plusieurs formes. Dans les pays où la discrimination relative au droit de vote est sanctionnée par la loi, un « préjugé de couleur » analogue est souvent appliqué dans les services publics. Là où la discrimination relative au droit de vote est pratiquée en violation de la législation nationale, il est également probable qu'une discrimination de fait s'exerce dans les services publics. En fait, on se trouve souvent en présence d'un cercle vicieux où l'absence de force électorale d'une minorité mène à l'affaiblissement de sa participation aux emplois publics, ce qui entraîne à son tour l'indifférence politique de cette minorité.

Dans certains pays et territoires qui poursuivent une politique de séparation fondée sur la race et la couleur en ce qui concerne le droit de vote, des services administratifs séparés où la ségrégation est fondée sur la race ou la couleur ont été créés. Là où des systèmes de cette nature sont en vigueur, il en existe généralement un dans lequel les membres du groupe prédominant, qui se compose fréquemment de personnel d'outre-mer, peuvent parvenir aux emplois les plus élevés de l'administration, et un autre dans lequel

les membres de la minorité, qui sont souvent des fonctionnaires indigènes, ne peuvent parvenir qu'à un niveau préfixé, indépendamment de leur formation, de leur expérience, ou de leur compétence. Une telle « localisation » du personnel stagiaire et des employés de l'administration a, dans plusieurs cas, provoqué une grave agitation parmi le personnel autochtone. De plus, la pénurie d'employés autochtones ayant reçu une formation appropriée a rendu extrêmement ardue l'organisation du gouvernement de ces territoires après leur accession à l'indépendance et a constitué la source de nombreuses difficultés tant pour les territoires intéressés que pour la communauté internationale.

Dans d'autres pays appliquant la même politique de séparation, il n'existe qu'un seul corps administratif, mais celui-ci comporte un « préjugé de couleur » qui réserve les postes les plus élevés aux membres d'un groupe racial, le travail semi-spécialisé étant accompli par les membres d'un deuxième groupe, et le travail non spécialisé par les membres d'un troisième groupe; ce préjugé de couleur est tel que, même lorsque les membres de différents groupes raciaux occupent des postes identiques ou similaires, leur rémunération et autres prestations sont différentes.

Là où la discrimination en ce qui concerne le droit de vote est interdite par la loi mais existe en contravention de cette loi, on observe généralement la même situation pour ce qui est de l'accès aux emplois administratifs. Des règles de non-discrimination sont fixées par la loi et les nominations aux postes de l'administration sont faites en raison des aptitudes et des résultats de concours, mais les membres du groupe minoritaire sont en fait relégués dans des emplois secondaires et leur avancement est limité. Dans certains cas, des organismes spéciaux ont été mis en place afin de combattre cette situation de fait.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LE SEXE

De grands progrès ont été réalisés dans un temps relativement court dans la lutte menée contre la discrimination fondée sur le sexe en matière de droits politiques. A la fin du siècle dernier, peu de femmes participaient à la conduite des affaires de leur pays. En 1945, au moment de la signature de la Charte des Nations Unies, environ 50 p. 100 des États souverains du monde avaient reconnu le droit des femmes à participer aux élections et leur éligibilité à des charges publiques. De nos jours, les femmes jouissent de ces droits dans environ 90 p. 100 des États, y compris presque tous ceux qui ont récemment accédé à l'indépendance. Dans de nombreux cas, ce changement s'est produit à la suite de modifications apportées à la constitution et à d'autres textes légaux. La Commission de la condition de la femme a joué un rôle prépondérant en favorisant cette évolution et en préparant l'opinion

publique à l'accepter. Toutefois, en dépit de leur statut juridique généralement favorable, les femmes demeurent souvent, en fait, dans l'incapacité de jouer un rôle pleinement actif dans le domaine des affaires publiques, souvent en raison de préjugés, d'indifférence, ou par manque d'instruction. De plus, les femmes n'ont été autorisées à exercer leurs droits politiques que progressivement; en général, elles ont acquis le droit de vote, et ce n'est que plus tard qu'elles ont acquis le droit d'être élues, nommées ou affectées à des emplois publics.

*Droit de vote.* — Dans certain pays, les femmes ne disposent pas encore du droit de vote, dans d'autres, ce droit est assorti de certaines limitations qui ne s'appliquent pas aux hommes. Parfois, seules les femmes sachant lire et écrire peuvent voter, alors que cette condition n'est pas exigée des hommes. Dans certains cas, l'âge légal de participation aux élections est plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Dans d'autres, les femmes ne sont autorisées à exercer leur droit de vote que dans certaines élections, telles que les élections locales, municipales ou provinciales, alors que les hommes ont le droit de participer à toutes les élections. Dans certains États à structure fédérale, les femmes ont été autorisées à voter dans certaines des circonscriptions constitutives longtemps avant de pouvoir exercer ce droit sur le plan national.

*Accès à la fonction publique.* — Dans plusieurs pays, les femmes ne jouissent pas encore de l'égalité avec les hommes en ce qui concerne l'accès aux emplois administratifs pourvus soit par élection soit par nomination, ou ne peuvent accéder à des emplois publics qu'à des conditions différentes de celles qui sont appliquées aux hommes. De plus, même dans les pays où une discrimination de cette nature n'est pas sanctionnée par la loi, le nombre de femmes occupant effectivement des emplois publics est presque partout inférieur à celui des hommes. Une telle discrimination *de fait* s'explique souvent parce que traditionnellement les femmes s'orientent vers d'autres activités, et aussi par le préjugé qui s'oppose à leur participation à la fonction publique. Le fait que les charges publiques ne soient accessibles aux femmes que depuis un temps relativement court est aussi une des causes de cette situation.

Pour ces raisons, les femmes se présentent moins fréquemment que les hommes aux élections à des charges publiques, et il leur est souvent plus difficile de s'assurer le soutien de partis et d'organisations politiques. Il en résulte que le nombre de femmes élues à des charges publiques dans tous les pays du monde, est de beaucoup inférieur à celui des hommes.

Dans de nombreux pays, il demeure très difficile aux femmes d'être nommées ou affectées à des postes supérieurs ou de décision dans les services publics, ou dans des branches particulières de ceux-ci telles que les affaires étrangères, la magistrature ou les forces

armées. De plus, lorsqu'elles sont affectées à un emploi, les conditions de leur travail dans les domaines importants de la rémunération, de l'avancement et de la retraite sont souvent inférieures à celles qui sont accordées aux hommes.

## DISTINCTIONS FONDÉES SUR L'APTITUDE A LIRE ET A ÉCRIRE

On emploie généralement le terme « analphabète » en parlant d'un individu qui ne sait ni lire ni écrire. Dans quelques pays, l'exercice de certains droits politiques est subordonné à la faculté de savoir lire et écrire. Cependant, il est parfois difficile d'établir la distinction entre l'individu sachant lire et écrire et l'analphabète.

*Droit de vote.* — Dans certains pays, seuls peuvent voter les individus qui subissent avec succès des épreuves simples de lecture et d'écriture. Dans d'autres, cette condition n'est pas exigée, et l'on a imaginé diverses méthodes destinées à éclairer tous les électeurs sur le sens du scrutin. On utilise de plus en plus de nos jours dans les élections et autres consultations publiques des emblèmes et d'autres procédés en vue de permettre à tous les électeurs sachant ou non lire et écrire d'exprimer leur suffrage sans assistance.

Dans les pays où l'on exige des électeurs qu'ils sachent lire et écrire, on explique habituellement cette condition en faisant valoir que seule une personne sachant lire et écrire peut voter de façon intelligente. Cet argument pouvait avoir quelque valeur avant les progrès des méthodes modernes de communications de masses, telles que la radio et la télévision, mais il n'en demeure pas moins que, là où les épreuves de lecture et d'écriture subsistent, elles sont bien souvent maintenues comme moyen d'éliminer, ou tout au moins de décourager des électeurs possibles appartenant à des secteurs particuliers de la population.

Le fait d'exiger des électeurs qu'ils sachent lire et écrire désavantage particulièrement les femmes qui, dans de nombreux pays, reçoivent une instruction inférieure à celle des hommes, et également les individus appartenant aux classes économiquement défavorisées et les indigènes. Il apparaît en fait que, dans certains pays, la condition exigeant des électeurs qu'ils sachent lire et écrire a été maintenue délibérément afin de diminuer le nombre des électeurs appartenant aux dites catégories.

*Accès à la fonction publique.* — Dans de nombreux emplois publics, il peut être important et même indispensable que les titulaires sachent non seulement lire et écrire, mais possèdent également une certaine instruction. C'est ainsi qu'un juge — qu'il soit élu ou nommé — doit avoir reçu une certaine formation juridique de base, et même le moindre commis des postes doit savoir lire et écrire. En général, les conditions minimales de cette

nature ne sont pas discriminatoires. Toutefois, des exigences trop élevées en matière d'instruction aboutissent à réserver l'accès à l'administration aux membres de groupes privilégiés et à en exclure injustement des individus parfaitement capables d'occuper ces emplois, et sont par conséquent discriminatoires.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LA LANGUE

Dans les pays où certains éléments de la population parlent des langues autres que celles qui sont officiellement reconnues par l'État, l'obligation pour les fonctionnaires de posséder l'une des langues officielles n'est pas normalement considérée comme discriminatoire, car une telle connaissance est considérée comme indispensable à l'exercice de la fonction. Toutefois, on peut qualifier de discrimination le fait de refuser aux citoyens d'un pays le droit de vote parce qu'ils sont incapables de réussir une épreuve de lecture et d'écriture dans une langue qui n'est pas leur langue maternelle.

*Droit de vote.* — Dans certains pays, les épreuves linguistiques imposées à l'immigration sont plus indulgentes que celles exigées pour voter, et il en résulte qu'un grand nombre d'immigrants naturalisés ne peuvent participer aux affaires publiques de leur pays adoptif parce qu'ils n'en connaissent pas encore suffisamment la langue. Des restrictions linguistiques de cette nature peuvent être encore plus discriminatoires que les exigences en matière de lecture et d'écriture, car le futur électeur peut se voir refuser le droit d'exprimer son suffrage pour cause d'« analphabétisme », même s'il possède d'excellentes connaissances dans sa langue maternelle. De telles restrictions sont encore moins justifiables lorsqu'elles s'appliquent à des nationaux de naissance qui, après avoir vécu dans une partie ou un territoire d'un pays, où ils ont reçu une instruction dans une certaine langue, sont allés vivre dans une autre partie ou territoire où une langue différente est officiellement reconnue.

*Accès à la fonction publique.* — Si la connaissance d'une langue déterminée, ou même de plusieurs langues, est considérée comme indispensable à l'exercice d'une fonction, il n'est pas discriminatoire de n'admettre que les candidats à cet emploi possédant les aptitudes linguistiques requises<sup>3</sup>.

Serait, toutefois, discriminatoire le fait d'exiger des connaissances linguistiques plus étendues que ne le veut l'exercice de la fonction. Heureusement, on ne trouve que peu d'exemple de ce genre de discrimination, et le développement des systèmes modernes

---

<sup>3</sup> L'article 1 (2) de la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention 111 de l'OIT) de 1958 stipule que « les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations ».

d'interprétation utilisés dans les organes législatifs où plusieurs langues sont reconnues, de même que l'utilisation croissante de formulaires et d'une documentation multilingues dans l'administration en font disparaître rapidement les derniers vestiges.

Cependant, dans quelques pays, il subsiste une certaine discrimination à l'égard de ceux qui ne parlent pas la langue du pays ou d'une région particulière, surtout aux échelons inférieurs de l'administration où les connaissances linguistiques ne constituent pas réellement une condition indispensable de l'emploi.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

Du point de vue des rapports juridiques entre l'État et la religion, on distingue trois grandes catégories<sup>4</sup>, les pays qui ont une Église établie ou une religion d'État, ceux où plusieurs religions sont reconnues par l'État, et ceux où existe la séparation de l'Église et de l'État. La discrimination dans le domaine des droits politiques fondée sur la religion revêt différentes formes dans chacune de ces catégories de pays.

*Droit de vote.* — Là où existe une Église établie ou une religion d'État, les personnes qui abandonnent la religion officiellement reconnue sont parfois privées de leurs droits politiques, notamment du droit de vote. Ce fait, là où il se produit, constitue une grave discrimination fondée sur la religion.

*Accès à la fonction publique.* — Ce genre de discrimination est souvent appliqué en ce qui concerne l'accès aux emplois administratifs. D'autre part, dans certains pays où existe une Église établie ou une religion d'État, des privilèges sont accordés aux membres de la religion ou de la confession officiellement reconnue, à l'exclusion de ceux qui n'en font pas partie. Par exemple, les ecclésiastiques appartenant à la religion officielle sont parfois considérés comme des fonctionnaires de l'État, mais ceux appartenant à d'autres groupes ne jouissent pas du même statut. De plus, la loi ou la tradition peuvent exiger que le chef de l'État appartienne à la religion officielle, et, dans certains cas, cette exigence peut être étendue, en majeure partie ou en totalité, aux titulaires de postes clefs au sein du gouvernement ou tout au moins à un pourcentage déterminé de ces postes.

Ces privilèges, bien qu'inhérents à la structure de l'État et compréhensibles parfois dans leur contexte historique, n'en constituent pas moins une mesure de discrimination à l'égard de ceux qui n'appartiennent pas à l'Église établie ou à la religion d'État.

---

<sup>4</sup> Organisation des Nations Unies, *Etude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses*, par Arcot Krishnaswami, n° de vente: 60.XIV.2, chap. IV.

Dans quelques pays où plusieurs religions sont officiellement reconnues, certains emplois de la fonction publique pourvus par élection ou nomination sont répartis entre les membres des communautés religieuses officielles selon une formule établie par la tradition ou par convention. Ces pratiques, tout en étant absolument nécessaires au maintien de la structure de l'État et par conséquent indispensables, peuvent néanmoins donner lieu à discrimination, tout d'abord parce qu'elles supposent que le personnel de la fonction publique est choisi essentiellement en fonction de l'appartenance à une communauté plutôt que des aptitudes, et aussi parce qu'elle excluent des emplois administratifs les membres des communautés religieuses qui ne sont pas reconnues par l'État.

Dans les pays où existe la séparation de l'Église et de l'État, aucun problème de discrimination juridique fondée sur la religion en matière de droits politiques ne se pose habituellement. Toutefois, dans quelques-uns d'entre eux, les postes les plus élevés de la fonction publique peuvent être en fait fermés aux membres de certains groupes religieux, ou même à toutes les personnes qui professent certaines croyances religieuses ou autres.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR L'OPINION POLITIQUE OU TOUTE AUTRE OPINION

Dans de nombreux pays, la loi reconnaît à tout individu le droit à la liberté d'opinion et d'expression et à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Aussi des personnes dont les opinions varient largement y participent-elles à la direction des affaires publiques et peuvent-elles y accéder aux fonctions publiques.

Dans quelques pays, on considère cependant que l'expression de toute opinion contraire à celle du gouvernement, ou à celle du parti ou de l'organisation politique au pouvoir, est « subversive ». Dans d'autres, la totalité ou une fraction des personnes appartenant à des partis ou organisations politiques déterminés ne peuvent exercer la totalité de leurs droits politiques, et dans certains cas, les partis eux-mêmes sont soit limités dans leurs activités ou déclarés hors la loi. On ne peut comprendre la portée d'une telle mesure — qui joue parfois contre la majorité de la population d'un pays — que si l'on tient compte du fait que, dans beaucoup de ces pays, tous les candidats aux postes pourvus par élections doivent être préalablement désignés par un parti ou une organisation politique.

Les opinions des individus sont généralement susceptibles d'évoluer, surtout dans le domaine politique, et dans la plupart des pays des efforts constants sont entrepris, par la propagande et d'autres moyens, pour modifier ces opinions. En général, les efforts de cette nature sont louables. Comme on l'a déjà dit, le Conseil économique et social a reconnu « que les journaux, les

périodiques, les livres, la radiodiffusion, la télévision, le cinéma et les autres moyens d'information jouent un rôle important pour permettre au public d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de ses responsabilités civiques ... » Les gouvernements ou les organismes ou intérêts privés ont toutefois dans certains cas profité de ce qu'ils contrôlaient ces moyens pour s'opposer à l'existence de sources d'information variées ou empêcher l'individu d'y avoir librement accès. Un tel contrôle peut être jugé discriminatoire à l'égard de tous ceux qui n'approuvent pas la position du gouvernement ou des intérêts particuliers intéressés.

*Droit de vote.* — C'est peut-être dans une monarchie absolue, où aucune élection n'a lieu, que se manifeste le type le plus lourd de conséquences d'une discrimination fondée sur l'opinion politique ou toute autre opinion. La situation n'est pas très différente dans les pays où un pouvoir exécutif fort a dissous tous les organes représentatifs et s'est réservé pour lui-même et quelques proches partenaires l'exercice de tous les droits politiques. Dans une troisième catégorie de pays, les apparences extérieures d'élections libres ont été préservées — les individus qui ont le droit de vote se font inscrire sur les listes électorales et expriment leur suffrage —, mais de faux résultats sont proclamés par suite de pressions exercées sur les électeurs, du truquage des bulletins, ou de la violation des urnes.

Dans d'autres pays encore, tous les nationaux peuvent voter et les élections ont lieu au suffrage universel, égal et secret. Mais les électeurs n'ont pas le choix; ils ne peuvent que se prononcer pour un candidat ou une liste de candidats, un seul candidat ou une seule liste leur étant présenté et toutes les autres candidatures étant interdites. Dans certains cas, ceci peut résulter de la fusion de tous les partis politiques en un front commun unifié qui examine chaque candidature, résout les conflits surgissant entre les différents groupes chargés de désigner les candidats et ces derniers, et soumet aux électeurs une liste concertée de candidats désignés avant que l'élection elle-même n'ait lieu. Une telle méthode, appliquée objectivement et de bonne foi dans des circonstances exceptionnelles — par exemple, lorsque la nation est en danger —, peut donner satisfaction à tous les éléments de la population. Toutefois, si un front unifié de cette nature est réalisé, ou si une liste unique de candidats est présentée, par suite de pressions exercées soit par le gouvernement, soit par des « chefs » politiques ou par de puissants intérêts qui ne représentent pas « la volonté du peuple », il en résulte une discrimination.

On fait valoir, il est vrai, qu'une opposition politique n'est pas forcément nécessaire dans un pays qui prétend être une démocratie, mais seulement la possibilité pour une opposition d'exister, il semble cependant qu'il faut au minimum que toute liste électorale comporte un nombre de candidats plus grand que celui des postes à pourvoir et que les électeurs puissent faire leur choix entre un

nombre suffisamment élevé de candidats désignés par les différents partis et organisations, et même de candidats qui ne sont membres d'aucun parti ou organisation.

*Accès à la fonction publique.* — Les personnes dont l'opinion politique coïncide avec celle du parti ou de l'organisation politique qui recueille la majorité des suffrages obtiennent généralement une certaine préférence pour la nomination à des emplois importants non pourvus par élection. Normalement, ceci n'est pas considéré comme une mesure discriminatoire, tant que la masse des fonctionnaires est nommée sur la base des aptitudes et du mérite individuels déterminés objectivement, sans considération d'opinion politique ou de toute autre opinion. Dans certains pays, il est prévu d'attribuer une certaine proportion des emplois importants non pourvus par élection aux membres des minorités, ou à des groupes antérieurement victimes de mesures discriminatoires, ou à l'opposition.

Dans certains pays, on exige toutefois de tout candidat à un emploi dans la fonction publique qu'il approuve d'une manière générale la position du gouvernement sur les problèmes politiques, et cette pratique est même étendue à des emplois subalternes. Une telle restriction au droit d'accès à la fonction publique dépasse manifestement les limites reconnues justifiables dans l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et constitue donc une discrimination. De plus, lorsque le gouvernement contrôle des secteurs importants de l'économie nationale, une telle restriction peut conduire à un déni *de fait* du droit au travail fondé sur l'opinion politique.

*Partis politiques.* — Les partis et organisations politiques expriment souvent des opinions politiques pour appuyer certaines théories de gouvernement ou affirmer certains principes ou croyances politiques. La discrimination fondée sur l'opinion politique n'est donc pas seulement dirigée contre les individus, mais également contre les partis et organisations politiques en tant que tels.

Le type de discrimination le plus absolu dans ce domaine consiste, comme cela se voit dans certains pays, à dissoudre tous les partis et organisations politiques. Dans la plupart des cas, on a expliqué qu'une telle action, par ailleurs nettement discriminatoire, constitue une mesure d'urgence provisoire, indispensable à l'existence même et à la croissance de l'État. Dans certains cas, une telle mesure est cependant devenue un état de choses permanent reflétant la philosophie du gouvernement, et, par conséquent, une forme persistante de discrimination dirigée contre presque tous les nationaux du pays.

Parfois, la dissolution ou l'interdiction des partis ou organisations politiques s'accompagne d'autres mesures discriminatoires (telles qu'une disposition prévoyant que les membres des organisations ou partis dissous ne doivent se livrer à aucune espèce

d'activité partisane) ou la création d'une organisation politique gouvernementale ayant pour but d'assumer les fonctions dont sont normalement chargés des groupements politiques bénévoles.

Dans certains pays, des dispositions rendent illégal tout groupement d'individus qui préconise ou encourage l'abrogation de la constitution, la modification de la structure sociale de l'État, ou le renversement du gouvernement, par la force, la violence ou le sabotage. D'autres dispositions mettent hors la loi certains partis ou organisations politiques pour la même raison. A ce propos, il convient de reconnaître deux faits: 1) un État dont les institutions reposent sur la volonté du peuple a le droit de se défendre contre les activités et la propagande subversives; 2) tout individu a le droit de s'opposer à la discrimination, à l'oppression ou au déni des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est donc parfaitement clair que, dans certains cas, des dispositions du type précité se fondent à juste titre sur la principe énoncé à l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à savoir que « aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés », mais que, dans d'autres cas, des dispositions de cette nature constituent au contraire des abus de ce principe et sont par conséquent discriminatoires.

Dans certains pays, des partis politiques ont été nommément déclarés illégaux et mis hors la loi. Les individus qui deviennent ou restent membres de ces partis ou organisations peuvent être déchus définitivement de l'exercice du droit de vote ou empêchés d'occuper un poste quelconque dans l'administration. Un des pays intéressés explique cette mesure par le fait que, sous couvert d'être des partis politiques, les organisations en question sont en réalité des conspirations organisées visant à renverser le gouvernement non seulement par la force et la violence mais également par la fraude, la subversion et d'autres moyens illégaux, dans le but d'établir dans le pays un régime totalitaire soumis à la domination et au contrôle de l'étranger.

Tant de facteurs complexes entrent en jeu dans les deux cas précités qu'il n'est possible de déterminer quelles sont les dispositions de ce genre qui sont conformes aux articles 29 et 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que dans des cas concrets où toutes les données sont connues.

Les partis ou organisations politiques représentant l'opinion des membres d'un groupe ethnique particulier — qui constitue parfois une majorité numérique de la population —, ont, dans certains pays, été interdits ou provisoirement suspendus, et les dirigeants de ces organisations ont fait l'objet de mesures d'emprison-

nement et d'expulsion arbitraire <sup>5</sup>. Une action de ce genre constitue indéniablement une mesure discriminatoire.

Enfin, dans certains pays, l'État reconnaît un certain parti ou organisation politique et considère que l'existence d'autres partis ne se justifie pas. Dans d'autres, où une disposition fondamentale de ce genre a été adoptée, d'autres partis ou organisations politiques sont reconnus, mais seulement à condition de former avec le parti « au pouvoir » un front unique et d'accepter ses directives. Dans ces pays, les personnes dont l'opinion politique diffère de celle du parti unique ou de l'organisation ou parti au pouvoir ne peuvent exprimer leur suffrage en faveur d'un candidat désigné autre que celui dont la désignation a été proposée ou approuvée par ce parti ou cette organisation.

### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LA FORTUNE

Le droit de voter ou d'être élu ou nommé à des fonctions publiques était autrefois soumis dans une large mesure à certaines conditions de fortune que l'on expliquait en faisant valoir qu'elles étaient des critères sûrs marquant l'aptitude à prendre part à la direction des affaires publiques. De nos jours, toutefois, seuls quelques pays exigent des futurs électeurs ou fonctionnaires de posséder des biens ou de payer l'impôt foncier.

Dans certains pays, néanmoins, ne peuvent participer à certaines élections locales que les propriétaires fonciers. Dans un cas donné, les conditions de fortune de cette nature empêchent près de la moitié des personnes participant aux élections législatives de prendre part à l'administration des affaires locales. Dans d'autres cas, nul ne peut être élu ni nommé à certains emplois importants à moins de posséder des biens ou d'avoir un revenu d'une valeur déterminée.

Dans quelques pays ou territoires, on exige de certains éléments de la population des conditions anormalement élevées en matière de fortune et de paiement des impôts qui sont utilisées comme moyen de discrimination; par exemple, les citoyens de race blanche peuvent voter même s'ils ne possèdent aucun bien, alors que les citoyens non blancs, qui satisfont par ailleurs aux conditions légales, doivent posséder des biens d'une certaine valeur afin de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales ou participer aux élections. Il s'agit dans ces cas d'une discrimination

---

<sup>5</sup> Dans l'un de ces cas, l'Assemblée générale à sa quinzième session a jugé nécessaire, après avoir exprimé sa profonde inquiétude devant une telle évolution des événements, d'inviter le gouvernement intéressé à ordonner aux fonctionnaires compétents « de cesser d'emprisonner et d'expulser arbitrairement des Africains, notamment des dirigeants et membres de la South West People's Organization, et de veiller au libre exercice des droits politiques et de la liberté d'expression par tous les secteurs de la population ».

fondée non seulement sur la fortune, mais également sur la race ou la couleur.

Mais même là où une telle différenciation n'existe pas, l'obligation d'être propriétaire et d'acquitter certains impôts aboutit invariablement à priver du droit de vote un nombre important d'individus, car seul un faible pourcentage de la race humaine possède des biens-fonds ou paie des impôts fonciers. Toute disposition restreignant le droit de vote ou l'accès à la fonction publique d'un pays qui est fondée sur la fortune ou le paiement d'impôts apparaît à la fois répréhensible en principe et discriminatoire.

Tout privilège accordé par la loi ou l'usage en raison de la situation de fortune est également discriminatoire. Par exemple, les propriétaires fonciers sont parfois autorisés par la loi à voter non seulement dans leur lieu de résidence, mais également dans la localité où sont sis leurs biens, et certains membres de certains organes législatifs sont élus uniquement par les suffrages de propriétaires. Ces cas, contraires au principe de l'égalité du suffrage, ne se produisent que rarement de nos jours.

A ce propos, il convient de mentionner les privilèges politiques dont jouissent fréquemment, de fait si ce n'est de droit, les gros propriétaires fonciers et d'autres individus et groupements dont la puissance repose sur la richesse et l'étendue de leurs biens, et qui se servent de cette puissance pour exercer une pression économique afin de favoriser les intérêts des candidats de leur choix. Dans certains pays, le coût extrêmement élevé de toute campagne électorale, et les difficultés rencontrées par les candidats cherchant à tirer parti des moyens d'information de masse, constituent une véritable discrimination de fait à l'égard de candidats à des charges publiques qui ne possèdent pas de fortune considérable ou ne sont pas soutenus par de puissants intérêts.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR L'ORIGINE NATIONALE

Certains aspects du problème de la discrimination en matière de droit politique fondée sur l'origine nationale ont déjà fait l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen de la discrimination dans ce domaine fondée sur la race, la couleur et la langue. Toutefois, il reste à étudier ici quelques questions.

Dans de très nombreux cas, les charges publiques les plus importantes pourvues par élection ou nomination, telles que celles de chef de l'État, de membre du Cabinet, de membre de la législature, sont réservées exclusivement soit à des nationaux de naissance, soit à des nationaux dont les parents étaient des nationaux de naissance. De telles dispositions, si elles représentent le vœu des habitants du pays, ne sauraient guère être jugées discriminatoires.

Dans certains pays, les habitants d'une origine étrangère déterminée ou dont les parents ou ancêtres sont venus d'un pays ou d'une région donnés ont des difficultés extrêmes à obtenir la nationalité de ce pays, alors que les habitants qui proviennent d'un autre pays ou d'une autre région ne rencontrent pas ces difficultés.

Tout État a le droit d'accorder ou de refuser sa nationalité, mais toute distinction appliquée dans l'exercice des droits politiques entre les individus qui ont acquis la nationalité par naissance et ceux qui l'ont acquise par naturalisation, ou entre les nationaux dont les ancêtres habitaient le pays intéressé et ceux dont les ancêtres étaient étrangers, ou encore entre les nationaux originaires de pays ou de régions différents, est discriminatoire.

On peut noter à ce propos que, si les nationaux de naissance sont rarement privés de leur nationalité, la législation relative à la nationalité dans un certain nombre de pays prévoit la dénaturalisation des individus naturalisés dans un certain nombre de cas précis. Il y a discrimination dès que l'on retire à un individu sa nationalité afin de le priver de ses droits politiques.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR L'ORIGINE SOCIALE OU LA NAISSANCE

On n'estime plus que les droits politiques tiennent à l'hérédité ou à l'appartenance à une certaine catégorie, classe ou caste sociale comme la « noblesse », sauf dans de rares cas considérés comme des vestiges du passé. Par exemple, dans un certain nombre de pays où subsiste un type de gouvernement monarchique, la couronne est toujours réservée aux membres d'une famille déterminée. Dans quelques autres pays, les dirigeants ou les chefs héréditaires élisent les plus hauts fonctionnaires de l'État et, dans d'autres cas encore, on trouve un organe législatif composé de membres héréditaires ou de membres nommés à vie. De telles dispositions, considérées dans leur contexte historique, ne peuvent guère être jugées discriminatoires tant qu'elles représentent le vœu des habitants de ce pays et qu'elles ne lui sont pas imposées.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LA SITUATION

Des restrictions à l'exercice des droits politiques sont fréquemment imposées aux membres du clergé, ou à des personnes possédant le statut de fonctionnaires, tels que les membres des forces armées et de la police. Généralement, ces limitations ne s'appliquent qu'à l'accès aux charges publiques pourvues par élection et, dans la plupart des cas, ne portent pas atteinte au droit de vote ou de candidature à des emplois publics qui ne sont pas pourvus par élection.

*Droit de vote.* — Dans certains pays, les membres du clergé sont privés du droit de vote, et, dans quelques-uns, ils n'ont pas le droit d'adhérer à des partis politiques, de former des associations ayant un caractère politique, ou de participer à des campagnes électorales. Des limitations de cette nature, tout en étant manifestement discriminatoires, datent souvent d'une époque où l'union de l'État et de l'Église entraînait des abus, situation qui, en fin de compte, conduisait à la révolte et, finalement, à la séparation de l'Église et de l'État.

Dans quelques pays, les membres des forces armées et de la police sont privés du droit de vote et du droit de participer à d'autres activités politiques, ce qui vise en premier lieu à maintenir leur objectivité et leur neutralité entre les différentes factions politiques. Le fait de priver ces individus du droit de vote ne saurait toutefois se justifier en aucun cas. Toutes restrictions de ce genre doivent être condamnées comme discriminatoires, notamment là où le service militaire est obligatoire et où les citoyens ne sont pas libres de décider si oui ou non ils entreront dans les forces armées.

*Accès à la fonction publique.* — Les règlements qui empêchent les membres du clergé d'accéder à la fonction publique sont chose courante. Parfois, l'accès de tous les emplois publics ou de certains postes importants leur est interdit. Dans d'autres cas, ils ne peuvent enseigner dans les écoles de l'État. Des limitations de ce genre, qui aboutissent indiscutablement à créer une discrimination, doivent être jugées dans leur contexte historique.

La raison généralement avancée pour empêcher les membres des forces armées et de la police de se porter candidats aux charges publiques pourvues par élection est l'influence que des activités politiques de cette nature pourraient avoir sur la discipline, dans le cas notamment où la candidature d'un subalterne s'opposerait à celle de son supérieur. D'autres raisons généralement invoquées pour expliquer cette politique sont la nécessité d'empêcher les officiers d'influencer le vote de leurs hommes, le désir d'empêcher toute prise de pouvoir par le personnel militaire dans les pays qui ont connu dans le passé des expériences de ce genre, et enfin les traditions politiques du pays.

Dans le cas d'autres fonctionnaires, il peut y avoir des raisons supplémentaires, notamment la possibilité d'un conflit entre les devoirs du fonctionnaire à l'égard de son administration et sa responsabilité envers ses électeurs, le fait qu'en tant que fonctionnaire il ne serait peut-être pas en mesure d'exprimer librement ses opinions, et la crainte qu'il n'abuse de ses fonctions afin d'exercer des pressions sur les électeurs.

On peut douter que des restrictions de cette nature, en ce qui concerne l'accès aux charges publiques, imposées à des catégories déterminées de fonctionnaires dans l'intérêt de la majeure partie

de la population, puissent être jugées discriminatoires. Dans la pratique, les fonctionnaires qui décident de se porter candidats à des charges pourvues par élection donnent habituellement leur démission ou obtiennent un congé avant d'entreprendre toute activité politique.

#### DISTINCTIONS FONDÉES SUR LE STATUT POLITIQUE, JURIDIQUE OU INTERNATIONAL D'UN PAYS OU D'UN TERRITOIRE

Le système colonial, auquel la plupart des peuples du monde désirent ardemment mettre fin, se fonde dans une large mesure sur la théorie de l'inégalité des être humains. Dans quelques territoires non autonomes, des politiques avisées ont été appliquées et ont conduit à la formation de liens volontaires et amicaux avec les pays métropolitains mais, dans certains autres, les colonisateurs n'ont tenu aucun compte non seulement de l'intérêt, mais également des conditions de vie et de l'existence même des habitants autochtones, et les ont soumis à l'exploitation, à la répression, à des mesures cruelles et discriminatoires dans leur propre pays de naissance. Afin d'accroître leurs bénéfices et de protéger leurs investissements dans les colonies, ils ont maintenu un ordre dans lequel toutes les forces de progrès sont paralysées par des méthodes destinées à dépouiller les peuples colonisés non seulement de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales y compris leurs droits politiques, mais également de leur individualité et de leur dignité. Ils se sont parfois efforcés de justifier de telles mesures en prétendant qu'ils ont à accomplir une mission « civilisatrice » — mission qui découlerait de leur supériorité innée.

L'Assemblée générale, ayant présentes à l'esprit ces considérations, a, dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, exprimé la conviction que « le processus de libération est irrésistible et irréversible et que, pour éviter de graves crises, il faut mettre fin au colonialisme et à toutes les pratiques de ségrégation et de discrimination dont il s'accompagne ».

## CHAPITRE IV

# MESURES NATIONALES TENDANT A COMBATTRE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

### INTRODUCTION

Un grand nombre de mesures tendant à combattre la discrimination dans le domaine des droits politiques sont prises sur le plan national par les gouvernements, les partis politiques ou des organisations telles que syndicats, groupements féminins et groupements de jeunesse, associations d'avocats, sociétés d'assistance juridique, associations pour la défense des libertés civiles.

La plupart des constitutions modernes, par exemple, proclament aujourd'hui, outre le concept traditionnel de l'égalité devant la loi, le principe fondamental de la non-discrimination. Le respect de ce principe est assuré par des mesures législatives et administratives régissant les opérations électorales et l'organisation de la fonction publique, et garanti par un pouvoir judiciaire indépendant auquel il peut être fait appel en cas de discrimination. Dans quelques pays, des mesures particulières sont prises pour protéger les droits politiques de certains secteurs de la population.

En outre, de nombreux gouvernements, reconnaissant l'importance de l'existence d'un corps électoral bien informé et concient de ses responsabilités, contribuent à l'éducation civique des citoyens, soit par l'enseignement donné dans les écoles, soit en organisant des campagnes d'information.

Les organisations et les partis politiques ne constituent pas seulement un moyen par lequel s'exprime l'opinion publique, ils prêtent aussi une assistance financière, juridique, etc., à ceux qui sont obligés d'engager une action judiciaire pour obtenir des pouvoirs publics la reconnaissance de leurs droits et qui n'ont pas les moyens de faire face à ces dépenses. Ils organisent également des campagnes d'information ou de formation destinées à favoriser et à développer chez les citoyens la conscience de leur rôle et de leurs devoirs.

## DIFFÉRENTES MESURES QUE PEUVENT PRENDRE LES GOUVERNEMENTS

### *Textes constitutionnels*

Il est certain que le fait même d'incorporer dans la constitution ou dans la loi fondamentale d'un pays des dispositions proscrivant la discrimination ou assurant l'égalité devant la loi est d'une importance capitale, car ces dispositions constituent une obligation que toutes les autorités publiques doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, elles contribuent à orienter l'opinion publique dans une direction opposée aux mesures discriminatoires. L'efficacité de telles dispositions est encore accrue lorsqu'elles sont imposées par des mesures législatives concrètes et précises visant à protéger les droits politiques de tous les citoyens contre les violations dont ils pourraient faire l'objet de la part de particuliers ou de groupes ainsi que contre l'arbitraire des pouvoirs publics.

Il arrive aussi, comme on l'a souligné plus haut, que la discrimination dans le domaine des droits politiques soit inhérente aux textes constitutionnels relatifs à la structure de l'État ou au mode de sélection et de désignation des autorités publiques, encore que ces cas se rencontrent très rarement à l'heure actuelle. Souvent, ce type de discrimination ne peut être éliminé qu'à la faveur des réformes constitutionnelles qui peuvent être instituées par l'application de procédures spéciales généralement prévues dans la constitution elle-même. Si ces réformes ne sont pas réalisées à temps, les citoyens peuvent se trouver dans la nécessité d'exercer leur droit naturel de résister à l'oppression.

Plusieurs pays ont dû récemment adopter des amendements à leur constitution afin de faciliter la participation de tous leurs ressortissants aux affaires publiques. Dans plusieurs cas, cela a été nécessaire pour pouvoir accorder le droit de vote aux femmes, ou pour éliminer les différences de statut personnel fondées sur les caractéristiques collectives, réelles et supposées, du groupe auquel certaines personnes appartiennent, ou encore pour promulguer une loi interdisant d'exercer à vie certaines fonctions publiques. Il va de soi que de telles modifications constitutionnelles, visant à assurer l'orientation progressive du pays vers un gouvernement pleinement représentatif, tendent à assurer le déclin de la discrimination dans le domaine des droits politiques.

### *Action législative*

Dans quelques pays où il n'existe pas de constitution écrite, des mesures législatives ordinaires remplissent le rôle que jouent ailleurs les modifications constitutionnelles. Mais dans la plupart des pays, la tâche essentielle des organes législatifs est de mettre en application les principes constitutionnels en élaborant des lois

qui les traduisent en dispositions concrètes. L'organe législatif favorise la suppression des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques en élaborant des lois électorales et des lois régissant les conditions de l'accès à la fonction publique fondées sur les principes de l'égalité et de la non-discrimination, en promulguant des lois assurant la liberté du vote pour tous et en abrogeant les mesures législatives périmées dont on a fini par reconnaître les effets discriminatoires.

Au cours de ces dernières années, les organes législatifs ont, dans de nombreux pays, promulgué de nouvelles lois électorales ou révisé les anciennes lois pour appliquer les principes du suffrage universel des adultes. La plupart de ces lois sont conçues de façon à assurer, d'une façon générale, l'impartialité dans l'organisation et le déroulement des consultations électorales. Elles assurent par diverses méthodes la protection contre toute atteinte publique ou privée au droit de vote; elles peuvent par exemple instituer un système particulier de contrôle des élections, pénaliser ceux qui cherchent à troubler la liberté du vote par la coercition, la corruption, la force ou les menaces, établir des sanctions contre les fonctionnaires qui usent de leur autorité pour influencer une élection, ou faire un délit du refus de l'employeur d'accorder à un électeur qualifié se trouvant à son service la possibilité de voter.

En cherchant à éliminer des pratiques périmées, les organes législatifs ont abrogé dans plusieurs cas des lois discriminatoires, aboli des systèmes doubles d'organisation électorale et administrative et réduit le champ d'application de certaines mesures de protection afin qu'un plus grand nombre de personnes « protégées » puissent être considérées comme pleinement « assimilées » et exercer ainsi leurs droits politiques.

Dans plusieurs pays, les organes législatifs ont promulgué des lois prévoyant des sanctions pénales ou autres contre les personnes reconnues coupables de violation des droits politiques. Ces lois frappent d'ordinaire les fonctionnaires et les particuliers reconnus coupables de sérieuses irrégularités à n'importe quel stade des opérations électorales. En outre, dans un pays au moins, le fait d'empêcher l'accès à un emploi public ou à un service des forces armées pour des raisons de race ou de couleur est considéré comme un délit.

Toutes ces lois contribuent à la suppression des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques. Il est évident qu'elles ont une efficacité accrue lorsqu'elles donnent aux personnes qui ont à se plaindre de pratiques discriminatoires la possibilité de recourir à un tribunal indépendant et impartial.

#### *Action judiciaire*

Dans de nombreux pays, le pouvoir judiciaire joue un rôle important dans la protection des droits politiques et veille à ce

qu'ils ne soient ni restreints ni arbitrairement déniés. Dans certains de ces pays où il existe un système de contrôle de la constitutionnalité des lois, le pouvoir judiciaire peut invalider un texte de loi allant à l'encontre du principe constitutionnel de l'égalité des droits politiques. Le pouvoir judiciaire peut également tenter différentes actions en cas de restrictions apportées aux droits politiques reconnus ou de refus de garantir ces droits. Ainsi, il peut invalider des élections entachées d'irrégularité, punir les personnes reconnues coupables de délits relatifs aux élections ou à l'accès à la fonction publique, ou accorder des dommages-intérêts ou d'autres compensations aux personnes victimes de mesures discriminatoires. En raison de l'importance du rôle joué par les pouvoirs publics en ce qui concerne ces questions, la peine qui frappe les fonctionnaires est d'ordinaire plus sévère que celle dont sont passibles les particuliers. Pour la même raison, une action en dommages-intérêts peut parfois être intentée non seulement contre l'auteur de l'acte illégal, mais aussi contre l'autorité dont il était l'agent.

Dans certains pays, le pouvoir judiciaire peut également agir, si certaines conditions sont remplies, avant même qu'une violation des droits politiques ne se soit produite, en lançant une ordonnance d'interdiction; il peut également publier une ordonnance enjoignant aux autorités publiques d'accomplir une tâche déterminée prescrite par les lois régissant les élections ou l'organisation de la fonction publique. Parfois, afin de permettre à tous les citoyens d'engager la procédure en recours décrite plus haut, les formalités sont simplifiées et gratuites.

Dans un grand nombre de pays, les tribunaux ordinaires ou spéciaux peuvent connaître des accusations relatives aux pratiques discriminatoires dans l'organisation des élections ou les questions connexes. Étant donné que ces pratiques touchent souvent, outre la personne directement intéressée, l'ensemble du corps électoral, le droit d'intenter une action devant ces tribunaux est parfois reconnu non seulement à la personne lésée, mais aussi à tout citoyen, qui peut protester, par exemple, contre le fait que le nom d'un électeur quelconque ne figure pas sur la liste électorale, ou qu'au contraire le nom d'une personne n'ayant pas le droit de vote y figure. De même, tout citoyen ou électeur peut intenter une action en justice du fait d'irrégularités commises dans l'organisation du vote, le dénombrement des bulletins ou le dépouillement du scrutin. Toutefois, dans certains pays, les tribunaux ne peuvent connaître que des plaintes qui, si elles se révélaient bien fondées, modifieraient le résultat du scrutin.

#### *Action administrative*

Les pouvoirs publics disposent de nombreux moyens pour empêcher la discrimination en matière de droits politiques. Dans

certains pays, un organe administratif, par exemple une commission électorale ou un tribunal électoral, a compétence pour régler tous ou presque tous les problèmes qui peuvent se poser en matière d'élections, et parfois pour constater et publier des résultats. Dans d'autres pays, des organismes spéciaux ont été créés pour veiller à l'exercice normal des droits politiques et, s'il y a lieu, pour prendre les mesures correctives qui s'imposent ou porter la question devant les tribunaux. De même, un certain nombre de pays possèdent un organisme administratif, une commission de la fonction publique par exemple, chargé d'examiner tous les problèmes relatifs à l'égalité d'accès à la fonction publique. Il existe dans un certain nombre de pays des tribunaux administratifs spéciaux auxquels peuvent s'adresser les citoyens qui considèrent qu'ils sont injustement privés de droits politiques. Ces tribunaux peuvent connaître non seulement des actions intentées lorsqu'il y a eu discrimination en droit, mais également des actions relatives à toute discrimination de fait, dans des circonstances où, à strictement parler, la lettre de la loi se trouve respectée.

A ce propos, on ne peut souligner assez l'importance fondamentale de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard de l'exercice des droits politiques. Il est certain que les pratiques discriminatoires seront plus facilement éliminées si les pouvoirs publics s'intéressent activement et résolument au problème et apportent leur appui moral à la recherche d'une solution que s'ils adoptent une attitude passive et laissent à d'autres le soin de prendre des initiatives.

De plus, les agents des pouvoirs publics peuvent, par leur attitude et par leurs actes, déterminer le caractère régulier ou non d'une élection. D'une part, ils peuvent fournir la protection nécessaire contre la fraude, la coercition, la corruption, la vénalité, l'intimidation et autres pratiques répréhensibles. D'autre part, ils peuvent tolérer ces pratiques et même y participer. Il va sans dire que, dans ce dernier cas, aucune loi visant à la suppression des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques ne peut être appliquée de façon efficace. C'est pour cette raison que, dans un certain nombre de pays, les commissions ou les tribunaux électoraux, aussi bien que les organismes de la fonction publique, ne font pas partie du système administratif normal mais ont une composition spéciale qui doit garantir leur impartialité et leur indépendance à l'égard des autres branches de l'administration.

## NATURE DES MESURES PRISES PAR LES GOUVERNEMENTS

### *Mesures tendant à favoriser la périodicité des élections*

Si dans un pays la volonté du peuple doit être véritablement le fondement de l'autorité du gouvernement, cette volonté doit se manifester périodiquement. Les élections et les autres consultations

populaires, à condition qu'elles soient assez fréquentes, permettent aux électeurs d'exercer un contrôle effectif sur la politique du gouvernement et sur les personnes qui l'appliquent. Les opinions diffèrent largement quant à la fréquence souhaitable de ces consultations, et il est bien évident que l'on doit tenir compte des conditions différentes qui existent dans chaque pays. A cet égard, on peut observer que si ces élections et ces consultations ont lieu trop fréquemment, il peut en résulter une certaine apathie des électeurs et une forte proportion d'abstentions.

Dans un certain nombre de pays, on considère que l'organisation d'élections à des intervalles réguliers, de deux à huit ans, est un moyen efficace pour le peuple de contrôler le gouvernement. Dans d'autres pays, les élections ont lieu chaque fois que cela est nécessaire, ce qui en pratique signifie chaque fois que le corps législatif refuse d'adopter la politique préconisée par le pouvoir exécutif. Cependant, même dans ce dernier groupe de pays, la durée d'une session législative est généralement limitée, et d'autres mesures sont prises pour assurer que les représentants du peuple, une fois élus, ne resteront pas indéfiniment en fonctions, à moins que leur mandat ne soit renouvelé à des intervalles raisonnables.

Dans de nombreux pays, le chef du gouvernement est élu pour une durée déterminée et, dans certains cas, son mandat ne peut être indéfiniment renouvelé. Dans de nombreux pays, la durée normale de ce mandat est de quatre ou cinq ans et il ne peut être renouvelé qu'une fois. Il existe un pays où un candidat élu une fois ne peut plus remplir les fonctions de chef de gouvernement. Dans certains pays, un membre de la famille du chef du gouvernement sortant n'est pas immédiatement éligible à ce poste.

Parfois la loi fixe les jours et les dates particuliers auxquels devront avoir lieu les élections générales aux charges publiques, aussi bien que les élections provinciales et municipales. Des élections sont organisées périodiquement dans l'ensemble du pays afin de pourvoir tous les sièges qui se trouvent vacants à ce moment-là. Dans ce cas, la date d'entrée en fonctions du candidat élu est également spécifiée. Lorsque les élections ont lieu à la suite de la dissolution du corps législatif, la loi fixe généralement le délai dans lequel elles doivent avoir lieu et déclare illégales les élections pour lesquelles ce délai n'aurait pas été respecté.

En ce qui concerne le mandat des membres des organes législatifs, la durée la plus communément admise semble être de trois ou quatre ans et, dans un certain nombre de pays, la loi dispose que les membres de ces organes demeureront en fonctions pendant cette durée. Dans certains pays, le corps législatif est élu pour une période de cinq ans, au terme de laquelle il est automatiquement dissous. Dans d'autres pays, la durée du mandat varie considérablement, allant de deux à neuf ans. Lorsque la durée du mandat excède cinq ans, on prévoit généralement que des élections

partielles auront lieu tous les deux ou trois ans, de manière à permettre un certain renouvellement en même temps qu'une certaine permanence du personnel de l'assemblée. Il arrive fréquemment dans les pays où existe le bicaméralisme que la chambre basse soit renouvelée dans sa totalité à chaque élection, tandis que la chambre haute n'est renouvelée que partiellement.

Dans quelques pays, le chef du gouvernement peut à tout moment ajourner la session ou dissoudre le corps législatif; dans certains cas, le principe de la périodicité des élections est garanti par une loi prévoyant que les nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai déterminé ou que le décret portant dissolution de l'assemblée législative doit en fixer la date.

Il n'est nul besoin d'ajouter que l'ajournement illégal des élections prévues peut faire échec à toutes les dispositions légales tendant à assurer la périodicité des élections; c'est pourquoi de nombreux pays considèrent cet ajournement comme une mesure extrêmement grave qui ne peut être prise que par le chef du gouvernement ou par le corps législatif dans des circonstances bien déterminées, par exemple en cas de guerre. Une des raisons valables susceptibles de justifier l'ajournement des élections est le fait que des difficultés insurmontables rendent impossible de prendre en temps voulu les dispositions nécessaires pour permettre à tous les électeurs éventuels de voter; dans ce cas, on estime que le renvoi est préférable à la privation du droit de vote.

### *Mesures visant à favoriser le suffrage universel*

Le suffrage universel implique tout d'abord que le droit de vote est garanti sans discrimination à tous les citoyens remplissant les conditions d'âge et autres prévues par la loi. La constitution de nombreux pays contient des dispositions à cet effet. Dans d'autres pays, ces dispositions figurent dans les lois électorales ou dans des règlements administratifs. Mais il ne suffit pas de reconnaître le principe, et dans certaines zones on déploie des efforts considérables pour convaincre le plus grand nombre possible d'électeurs éventuels de se faire inscrire sur les listes électorales et de participer ensuite au scrutin.

Dans de nombreux pays, l'inscription sur les listes électorales et le vote ont été rendus obligatoires. Des sanctions pénales, des amendes ou la perte de certains droits civils ou politiques frappent les citoyens ayant qualité d'électeurs qui n'exercent pas leur droit de vote.

Certains autres pays n'ont pas fait du vote une obligation légale, alléguant qu'une telle mesure tend à transformer la conception fondamentale du droit de tout citoyen de participer au gouvernement de son pays en un devoir imposé par l'État. D'autre part, les pays qui ont rendu l'inscription sur les listes électorales

ou le vote obligatoires, notamment les pays nouvellement indépendants et sous-développés, expliquent qu'ils ont été amenés à prendre ces mesures pour éduquer la population et pour l'amener à s'intéresser plus activement aux affaires publiques.

Dans un certain nombre de pays, on a confié aux fonctionnaires le soin de porter sur les listes électorales tous les électeurs éventuels. Les listes provisoires sont publiées, et tout électeur a le droit de signaler toute omission ou toute inscription non justifiée à l'attention de ces fonctionnaires en leur demandant de réparer l'erreur commise. Si la demande est rejetée, il peut être fait appel de la décision devant les autorités judiciaires. Dans la plupart des pays, il est obligatoire de tenir les élections ou d'établir des listes électorales dans un lieu aisément accessible à tous les électeurs, et d'organiser la procédure d'inscription sur les listes électorales et la procédure de vote de manière à éviter aux électeurs tout effort ou toute perte de temps inutiles.

Dans certains pays, on s'efforce par tous les moyens — sans toutefois faire du vote une obligation légale — d'augmenter la proportion des suffrages émis lors des élections et des autres consultations populaires, et l'on obtient parfois des résultats spectaculaires. Le jour des élections, une grande partie des moyens dont dispose l'État est mobilisée à cette fin, et l'on va parfois jusqu'à considérer le fait pour un électeur de ne pas voter comme un acte antipatriotique.

Dans un certain nombre de pays l'on s'attache à éduquer les citoyens autant qu'à accroître le nombre des électeurs. Le gouvernement, ainsi que des particuliers ou des groupes, s'efforce de fournir à l'électeur en puissance les informations qui lui permettront de voter en connaissance de cause, en même temps que de susciter en lui un intérêt personnel et direct pour les résultats de l'élection qui soit assez fort pour vaincre son inertie naturelle. Dans ces pays, l'on se préoccupe essentiellement de former et d'éduquer un corps électoral bien informé et conscient de ses responsabilités.

Dans la plupart des pays où ont lieu des élections — et il y a encore quelques pays où cette pratique est inconnue — la tendance moderne semble être d'instaurer le suffrage universel. Les anciennes restrictions et exclusions disparaissent graduellement, et il est rare que l'on en établisse de nouvelles.

Des commissions ou des tribunaux électoraux indépendants, chargés d'établir les listes électorales et d'organiser les élections, ont contribué efficacement à limiter la possibilité pour les autorités administratives de refuser arbitrairement à des citoyens qualifiés, pour des motifs de race, de sexe, de langue ou de religion, le droit de se faire inscrire sur les listes électorales et de voter. Ces organismes sont généralement habilités à connaître des plaintes concer-

nant les pratiques discriminatoires en matière d'élections et pour y donner suite conformément aux dispositions légales. Leurs décisions peuvent à leur tour faire l'objet d'un recours judiciaire.

Parmi les autres mesures visant à rendre le suffrage universel, on peut citer l'institution du vote par correspondance pour les personnes qui ne peuvent se présenter en personne aux urnes, le fait que les élections ont lieu un jour férié, ou que l'on accorde aux travailleurs un laps de temps raisonnable pour aller voter, sans qu'il soit fait de retenue sur leur salaire.

Nombre d'incapacités autrefois largement répandues et qui touchaient de vastes catégories d'électeurs ont disparu des lois électorales modernes. Ainsi les incapacités fondées sur l'état ou la condition — par exemple, la privation du droit de vote dans le cas des membres du clergé, des membres des forces armées ou de la police, ou des personnes condamnées pour certaines infractions pénales, ou des personnes vivant de charité — ou les incapacités fondées sur l'« indignité » — par exemple, la privation des droits politiques qui frappe les faillis non réhabilités. L'interdiction qui visait les aveugles, les sourds-muets et autres personnes physiquement handicapées n'est plus aussi générale qu'elle l'était autrefois; en fait, dans certains pays, des mesures spéciales ont été prises afin de faciliter leur vote. Il en est de même en ce qui concerne les personnes que leurs occupations obligent à faire de fréquents déplacements ou à vivre à l'étranger. Alors qu'on considérait autrefois que seuls les nationaux d'origine pouvaient jouir des droits politiques, la plupart des pays reconnaissent aujourd'hui l'exercice de ces droits aux étrangers naturalisés, aussi bien qu'à ceux qui ont acquis la nationalité par le mariage, bien que dans de nombreux pays ces droits ne puissent être exercés qu'après qu'un certain délai s'est écoulé depuis le moment où la nationalité a été acquise.

En fait, de nombreux pays se sont efforcés de réduire au minimum la liste des causes d'incapacité, qui dans certains cas ne comprend plus que l'aliénation mentale et une décision expresse rendue par un tribunal. Au cours des dernières années, quelques pays ont été plus loin encore dans cette voie, en apportant à leur constitution des amendements supprimant la privation des droits politiques en tant que peine frappant certains délits.

Enfin, il est nécessaire de souligner encore une fois les liens étroits qui existent entre les droits politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Il n'est pas possible, dans les pays sous-développés, d'arriver à instaurer le suffrage universel si l'on ne commence pas par élever le niveau de vie et améliorer le niveau culturel des masses populaires. C'est pourquoi toute mesure prise à cet effet peut être considérée comme un facteur favorisant l'instauration du suffrage universel.

Le principe fondamental de l'égalité du suffrage — « un homme, une voix » — est à l'heure actuelle presque universellement accepté et appliqué. Les systèmes électoraux permettant à un individu de voter plusieurs fois dans la même circonscription électorale ou de voter dans plusieurs circonscriptions électorales — en raison de sa richesse matérielle, de sa situation sociale, ou de son éducation — ont pratiquement disparu.

Un des buts essentiels de la procédure électorale qui existe aujourd'hui dans la plupart des pays est de garantir qu'aucun électeur ne votera plus d'une fois lors d'une consultation électorale. Cette technique va du contrôle minutieux effectué à l'occasion de l'établissement des listes électorales, qui permet de s'assurer avant les élections de la bonne foi de chacun des électeurs en puissance, jusqu'à la solution simpliste, mais efficace, qui consiste à marquer chaque électeur à l'encre indélébile lors du vote, de manière à pouvoir l'identifier immédiatement s'il tente de voter une seconde fois.

Un second aspect du principe de l'égalité de suffrage est que chaque vote doit avoir la même portée. Si, pour pourvoir un seul siège, on exige 5 000 voix dans une circonscription électorale, et seulement 1 000 dans une autre, la valeur de chaque voix est relativement plus grande dans la deuxième circonscription que dans la première. Lorsque ces différences de portée n'ont pas été établies délibérément, elles résultent généralement de mouvements de la population, ce qui est le cas par exemple lorsqu'un grand nombre de ruraux émigrent dans les zones urbaines, ou d'une subdivision administrative dans une autre. Le résultat d'un tel mouvement est qu'il faut moins de voix pour élire un représentant dans les zones qui se dépeuplent alors qu'il en faut davantage dans les zones en voie de peuplement.

Afin de pallier les inégalités résultant des changements de cet ordre, un grand nombre de gouvernements procèdent à des réajustements périodiques en ce qui concerne le nombre des représentants pour les différentes circonscriptions politiques. Une formule mathématique permet de déterminer, en fonction du chiffre de la population, le nombre de représentants pour chaque circonscription politique, de manière à maintenir un rapport constant entre le nombre des électeurs et celui des représentants. Dans les pays où l'on a recours à ce procédé, il est généralement appliqué automatiquement à des intervalles réguliers, habituellement peu de temps après chaque recensement national.

Il convient de remarquer à ce propos que le principe de l'égalité de suffrage peut être faussé par la pratique qui consiste à établir des collèges électoraux séparés et des listes électorales distinctes pour les divers éléments de la population d'un pays. Cette pratique, qui a pour effet de répartir les électeurs en différentes catégories

ayant chacune des droits spéciaux, est heureusement en voie de disparition, excepté dans quelques pays où elle est maintenue soit comme mesure spéciale de protection à l'égard d'une catégorie particulière de la population, qui autrement ne serait pas équitablement représentée au gouvernement, soit comme système ouvertement discriminatoire.

### *Mesures tendant à assurer le caractère secret du vote*

Le scrutin secret est une innovation relativement moderne. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, on admettait généralement que le vote était un acte civique qui devait s'accomplir en public; chaque électeur devait énoncer son choix à voix haute, afin que tous puissent en être informés. Ce système du « vote public » fut abandonné, car il permettait aux fonctionnaires, aux employeurs ou aux groupes de pression d'intimider les électeurs, et il fut remplacé par le vote secret dont le principe est maintenant universellement admis — du moins en ce qui concerne l'élection des candidats à des charges publiques — et appliqué dans presque tous les pays du monde.

Les gouvernements ont eu recours à un grand nombre de mesures diverses pour assurer le secret du vote. Toutes ces techniques diffèrent selon les méthodes d'organisation des élections — lieu et mode de scrutin, urnes et machines utilisées pour le vote, etc. — mais toutes tendent vers le même but. Ce but est essentiellement de permettre à chaque électeur de voter sans témoin, et de garantir que personne ne l'observe dans l'accomplissement de cet acte ou ne cherche à savoir de quelle manière il a voté ou entend voter.

Dans la plupart des pays, il est interdit au personnel chargé de contrôler le scrutin d'intervenir auprès d'un électeur lorsqu'il est en train de voter, de tenter d'obtenir des informations quant au candidat pour lequel l'électeur a voté ou va voter, d'inciter ou de tenter d'inciter un électeur à montrer son bulletin de vote à qui que ce soit après qu'il a fait son choix, et de communiquer à toute autre personne un renseignement quelconque concernant le candidat pour lequel un électeur va voter ou a voté. Les personnes chargées de surveiller le dépouillement du scrutin ne doivent pas disposer de renseignements concernant la personne dont émane un bulletin de vote quelconque, et ne doivent donner à quiconque aucun renseignement à ce sujet.

En outre, dans certains pays, un électeur n'a pas le droit de déclarer ouvertement, dans une section de vote, pour quel candidat il va voter ou a voté, ni de montrer son bulletin de vote à qui que ce soit, après qu'il a fait son choix; parfois même, la loi défend aux tribunaux de demander à un électeur comment il entend voter ou comment il a voté.

Il est évident que de telles dispositions ne doivent pas être appliquées avec autant de rigueur lorsqu'il s'agit d'électeurs qui

ne peuvent pas suivre la procédure normale en raison d'une incapacité physique ou parce qu'ils ne savent pas lire; en pareil cas, on estime généralement qu'il est plus important que leur vote soit enregistré, avec l'aide d'une personne qui jouit de la confiance de l'électeur, et qui s'engage alors à ne pas divulguer comment l'électeur a voté.

*Mesures visant à assurer la régularité des élections  
et autres consultations populaires*

Dans presque tous les pays où sont organisées des élections ou autres consultations populaires, elles sont régies par des textes constitutionnels ou par des lois ou règlements électoraux. Ces dispositions, qui peuvent avoir un caractère permanent ou temporaire (pour une seule élection) et sont prises à l'échelon national, provincial ou municipal, réglementent généralement chaque stade des opérations électorales et prévoient des mesures destinées à prévenir les irrégularités graves telles que la fraude, la corruption, la vénalité, la coercition ou l'intimidation des électeurs.

Dans un certain nombre de pays, les lois et les règlements électoraux instituent des organismes indépendants et impartiaux chargés de superviser les opérations électorales et de surveiller les fonctionnaires chargés d'organiser les élections. Ces organismes sont généralement habilités à déplacer les fonctionnaires qui ne s'acquittent pas convenablement de leurs fonctions, et ils sont compétents pour examiner et trancher tous les litiges qui peuvent s'élever en matière d'élections, sous réserve du renvoi devant un tribunal judiciaire, et à condamner les coupables à des peines d'amende, de prison ou autres.

L'indépendance et l'impartialité d'un tel organisme, et la rapidité avec laquelle il peut intervenir lorsqu'une irrégularité est commise, garantissent que les élections qu'il supervise se déroulent régulièrement.

Les mesures le plus communément adoptées pour réprimer la fraude électorale, et que l'on trouve dans la législation de presque tous les pays, visent à interdire la falsification ou la destruction des bulletins de vote, l'introduction massive de faux bulletins dans les urnes, la manipulation frauduleuse des machines à voter ainsi que la fabrication ou l'importation d'urnes à compartiment secret dans lesquelles des bulletins de vote peuvent être soit dissimulés avant l'élection, soit soustraits ou truqués après que le vote a eu lieu.

Dans de nombreux pays, on exige que des représentants de chacun des candidats aux élections ou de chaque parti politique ou organisation soient présents au moment de l'élaboration des listes électorales pendant le scrutin et lors des opérations de

dépouillement. Ces représentants peuvent s'opposer à ce qu'une personne soit inscrite sur les listes et vote et vérifier chaque bulletin lors du dépouillement du scrutin. En cas de contestation, la question est réglée soit par la commission électorale ou le tribunal électoral, soit, s'il y a lieu, par les autorités judiciaires.

Si l'obligation de comptabiliser les dépenses faites à l'occasion des élections vise essentiellement à éliminer la corruption, dans certains pays elle vise également à limiter ces dépenses afin de donner les mêmes chances à tous les candidats, riches ou pauvres. De nombreux gouvernements exigent que les candidats à une charge publique leur rendent compte des dépenses qu'ils ont faites et des sommes qui leur ont été versées pour la campagne électorale, limitent le montant total des sommes qui peuvent être reçues ou dépensées au cours d'une campagne et interdisent de recevoir des subventions de sociétés ou de particuliers entretenant des relations contractuelles ou financières avec les pouvoirs publics. En outre, ils décrètent illégal le fait de solliciter ou de recevoir une somme d'argent dont le versement a pour but d'inciter un électeur à voter de telle ou telle manière.

Les mesures contre l'intimidation des électeurs consistent généralement à interdire toute tentative, par la violence, la contrainte ou la menace, en vue d'influencer le vote d'un électeur ou de le persuader de s'abstenir de voter; de même, il est interdit de troubler le déroulement des opérations électorales. Dans certains pays, il est interdit aux fonctionnaires, en particulier aux membres de la police et des forces armées, de demander aux électeurs de voter ou de ne pas voter en faveur de tel ou tel candidat.

En même temps, la plupart des gouvernements reconnaissent qu'ils ont le devoir d'assurer le plus largement possible la liberté d'opinion et d'appréciation ainsi que la liberté de réunion et d'association pacifiques pendant la période qui précède normalement les élections. Ils s'efforcent en conséquence de donner aux candidats rivaux les mêmes possibilités pour tenir des réunions publiques, faire de la publicité, diffuser des annonces, des circulaires et des publications et faire connaître librement, par tous autres moyens, leur programme aux électeurs.

Il arrive fréquemment que le jour des élections, un seul candidat ou un nombre de candidats correspondant exactement au nombre des sièges qui doivent être pourvus dans la circonscription conformément à la loi, figure sur les bulletins, soit que d'autres candidats ne se soient pas présentés, soit qu'ils se soient retirés. Dans la plupart des pays, on décide alors que ce ou ces candidats sont élus sans qu'il soit procédé au vote. Toutefois, lorsqu'il était flagrant que les autres candidats s'étaient retirés sans raison valable, on a jugé nécessaire de prendre des mesures pour empêcher de tels abus.

*Mesures tendant à assurer l'égalité d'accès  
aux charges publiques électives*

Si les gouvernements avaient autrefois tendance à restreindre, en imposant des conditions nombreuses et sévères, la possibilité pour les nationaux de se présenter aux élections à une charge publique et à en réserver ainsi l'accès aux membres des classes privilégiées, la tendance moderne est de réduire au minimum les causes d'incapacité et de favoriser, tant en droit qu'en fait, la plus grande égalité d'accès aux charges publiques électives. Ceci cependant ne s'applique pas aux fonctions pour lesquelles une certaine qualification technique est requise, par exemple, une formation et une expérience juridiques dans le cas des juges élus.

On n'exige guère aujourd'hui des candidats à tel ou tel poste qu'ils soient nationaux d'origine, qu'ils disposent d'un certain revenu ou qu'ils possèdent des titres particuliers. De nombreux gouvernements garantissent au contraire, à tous les nationaux sans discrimination, que ce soit par la constitution ou par des lois électorales, l'égalité d'accès aux postes électifs. En général, tout ce que l'on exige à l'heure actuelle d'un candidat à une charge publique, c'est qu'il possède la qualité d'électeur dans sa circonscription. On fixe cependant fréquemment un âge minimum, légèrement supérieur à l'âge minimum exigé des électeurs, car on estime qu'il est nécessaire d'avoir une certaine maturité d'esprit pour occuper la plupart de ces postes. Mais il semble qu'il y ait une tendance générale à abaisser la limite d'âge.

En outre, certains gouvernements se sont montrés récemment disposés à renoncer à exiger des candidats qu'ils soient présentés par une organisation, et à recevoir les candidatures proposées par un certain nombre d'électeurs qualifiés. Dans certains de ces pays, la loi spécifie qu'il n'est pas nécessaire qu'un candidat à des fonctions publiques soit affilié à un parti politique.

D'autre part, quelques gouvernements ont montré une tendance à réserver aux seuls partis politiques organisés le droit de présenter des candidats aux charges publiques électives. Dans certains de ces pays, un certain nombre d'électeurs peuvent librement se constituer en organisations ou en partis politiques, et ce système n'entraîne donc pas de discrimination. Cependant, dans les pays où le droit de constituer une organisation politique est soumis à des restrictions, ce système peut conduire à de graves discriminations à l'encontre de tous ceux qui ne partagent pas les opinions prévalant dans ces organisations.

Il va sans dire que l'assouplissement des conditions exigées des candidats a rendu possibles de nombreuses candidatures qui autrement n'auraient pu être présentées, et amené à participer à la vie publique nombre de particuliers et de groupes capables de contribuer efficacement à la direction des affaires de leur pays.

En même temps, certains gouvernements ont jugé nécessaire de renforcer dans certains cas les dispositions légales visant à interdire l'accès aux fonctions publiques à certaines catégories de personnes, telles que les membres des forces armées et de la police, les fonctionnaires et les particuliers dont on peut penser que leurs intérêts privés risquent d'entrer en conflit avec les intérêts de l'Etat. Dans la plupart des cas, de telles mesures s'expliquent par des circonstances historiques, qu'il convient d'examiner avec soin et objectivement avant de décider si ces mesures ont pour effet d'assurer l'égalité ou au contraire d'instaurer la discrimination.

*Mesures tendant à assurer l'égalité d'accès  
aux emplois publics obtenus par nomination*

Au cours du siècle dernier, la tradition d'une administration impartiale et apolitique s'est établie solidement dans de nombreux pays. Afin de garantir cette tradition, qui trouve son origine dans le principe de la sélection par ordre de mérite s'effectuant par voie de concours, sans discrimination, de nombreux gouvernements ont institué des commissions de la fonction publique, responsables seulement devant l'organe législatif. Ces commissions peuvent fonctionner à l'échelon local ou provincial aussi bien qu'à l'échelon national.

Les fonctions de ces organismes peuvent couvrir toute la gamme des mesures concernant le personnel, elles peuvent s'étendre au choix des candidats, à leur nomination, à l'évaluation et à l'organisation hiérarchiques, au classement professionnel, au contrôle des états de service, à la mutation et à l'avancement des fonctionnaires, à la sécurité de l'emploi, ainsi qu'aux indemnités, retraites et pensions. En outre, on confie souvent à ces organismes le soin d'appliquer les dispositions légales interdisant la discrimination dans la fonction publique, telles celles relatives à l'interdiction de toute enquête, de la part des fonctionnaires chargés du recrutement, sur la race, la religion ou l'appartenance politique des candidats. En outre, dans certains cas, ils reçoivent et examinent les plaintes, prennent une décision à leur sujet, et mettent en œuvre des programmes de formation et de propagande visant à éliminer les causes de discrimination.

*Mesures pour la protection  
de groupes particuliers de la population*

Certains pays ont pris des mesures spéciales pour protéger des droits politiques de groupes qui diffèrent du reste de la population du fait de certaines caractéristiques telles que la race, la langue ou la religion. Des mesures analogues sont prises, dans quelques cas, pour assurer la protection des droits politiques des femmes.

Lorsque ces groupes sont concentrés dans une partie du pays

et y constituent la majorité de la population, on leur accorde parfois une certaine autonomie afin de protéger leurs droits politiques. Lorsqu'ils sont nombreux et assez importants, on résout quelquefois le problème en établissant un système fédéral de gouvernement qui laisse à chaque groupe une certaine indépendance en ce qui concerne les problèmes d'intérêt local, tout en leur permettant de participer au gouvernement central pour toutes les questions d'intérêt national.

Une telle solution n'est pas possible lorsque les divers groupes sont mélangés et dispersés. Dans ce cas, pour éviter que la minorité ne soit privée d'une représentation équitable au sein du gouvernement, certains pays ont adopté des mesures de protection qui tiennent compte des circonstances particulières.

C'est ainsi que dans un pays où les conditions sont telles qu'il est impossible qu'une certaine communauté soit équitablement représentée dans les organes législatifs, la loi autorise le président à nommer deux membres de cette communauté à la chambre basse de l'assemblée législative s'il estime que la communauté n'y est pas représentée d'une façon suffisante. En outre, le gouverneur de chacune des circonscriptions politiques a le pouvoir de nommer aux assemblées législatives locales autant de membres de la communauté en question qu'il le juge bon. Il était prévu à l'origine que ces mesures cesseraient d'avoir effet à l'expiration d'un délai de 10 ans; cependant, elles ont été récemment reconduites pour une nouvelle période de 10 années.

De même, lorsque les pouvoirs publics d'un pays nouvellement indépendant ont entrepris d'élaborer des dispositions constitutionnelles concernant l'exercice des droits politiques, ils ont constaté qu'il fallait examiner avec soin s'il était ou non souhaitable de prévoir des dispositions spéciales pour assurer la représentation au sein de l'organe législatif de groupes raciaux qui risquaient de ne pas être représentés si l'on s'en tenait à la procédure électorale. On est tombé d'accord qu'une telle mesure ne devait être envisagée que dans les cas où il y avait, à ce moment-là, peu de chances d'obtenir autrement une représentation appropriée de ces groupes. Les représentants des différents groupes raciaux ont indiqué nettement qu'ils souhaitaient que cette représentation distincte des groupes raciaux disparaisse au plus vite, mais ils ont admis que pendant les étapes initiales, jusqu'à ce que la vie politique du pays ait évolué plus nettement dans le sens de la non-discrimination raciale, il convenait de prendre certaines mesures limitées en vue d'assurer la représentation des minorités raciales, étant entendu que la situation devait être à nouveau examinée avant l'expiration d'une première période de quatre années. On a donc accordé aux deux communautés raciales une représentation distincte, chacune bénéficiant d'un siège réservé, cependant que l'on sauvegardait les intérêts d'un troisième groupe en réservant au sein de l'assemblée législative un siège destiné à un candidat

chargé de représenter les intérêts de ce groupe. Par la suite, lorsqu'on a reconsidéré la situation, deux ans plus tard, on a abrogé les dispositions instituant une représentation distincte des différents groupes ethniques, qui avaient cessé d'être nécessaires pour atteindre le but visé, et on a promulgué une nouvelle loi disposant qu'il convenait de tenir compte, lors du découpage de chaque Etat en circonscriptions électorales en vue des élections aux assemblées législatives centrales et provinciales, de la répartition des différentes communautés.

Dans plusieurs pays où il existe une population aborigène nombreuse ou d'importants éléments arriérés, on réserve à ces communautés des sièges au sein de l'organe législatif, même s'il est reconnu que dans les circonstances normales on ne peut pas attendre des membres de ces groupes qu'ils exercent leurs droits politiques autrement que d'une façon très limitée, étant donné l'instabilité de leur mode de vie et le fait que beaucoup d'entre eux ne remplissent pas les conditions de résidence ou d'instruction requises des électeurs. Dans ce cas, seules des personnes appartenant au groupe auquel on s'intéresse ainsi de façon particulière peuvent être élues aux sièges réservés; elles peuvent en outre poser leur candidature à n'importe quel siège non réservé.

Un système légèrement différent a été adopté dans un cas où les conditions requises pour participer aux élections à la chambre des représentants sont les mêmes pour les « Européens » et pour les membres du groupe ethnique minoritaire, mais où le pays est divisé, pour assurer la représentation du groupe minoritaire, en quatre districts spéciaux institués pour cette minorité. Un « Européen » ne peut être inscrit sur les listes électorales d'un district réservé aux minoritaires, et un membre du groupe minoritaire — à moins qu'il ne s'agisse d'un métis — ne peut figurer sur la liste électorale d'un district européen. L'élection de quatre représentants de la minorité est ainsi assurée et, d'après le gouvernement, cette représentation législative qui avait pour objet d'assurer la protection des intérêts du groupe minoritaire a en fait abouti à lui donner au sein du parlement, une représentation proportionnellement supérieure à celle des électeurs européens.

Il y a quelques autres pays où l'on prend également des dispositions spéciales pour assurer la représentation politique des groupes minoritaires au parlement. Parfois, on obtient le même résultat grâce à un système de représentation proportionnelle.

Dans plusieurs pays, le système électoral repose tout entier sur l'acceptation, prévue par la loi ou résultant d'un accord, d'un système permettant la représentation distincte de différentes communautés ou de différents groupes confessionnels. Dans un de ces pays, la répartition des sièges à l'assemblée législative entre les différents groupes confessionnels est prévue par la loi électorale, tandis qu'un accord règle les modalités d'attribution

des plus hauts postes de l'État aux membres des diverses communautés. Dans un autre cas, le pays est divisé en districts électoraux et la loi indique le nombre des candidats qui peuvent être élus dans chaque circonscription, ainsi que la religion et le groupe ethnique ou tribal auxquels chacun d'eux doit appartenir.

Il arrive parfois que l'on prévoie une représentation distincte des femmes dans les organes législatifs. Ainsi, dans un cas, la loi stipule que le nombre des femmes devant être élues sera fixé lors des différentes élections, et l'on a donc institué un « quota » d'après lequel il doit y avoir une femme pour quatre représentants du sexe masculin à l'assemblée nationale et une femme pour 10 hommes dans toutes les assemblées locales. Dans un autre cas, les femmes, outre qu'elles sont représentées par les membres élus dans leur circonscription électorale, ont 10 représentants supplémentaires du sexe féminin.

Des mesures spéciales visant à protéger des groupes particuliers de la population d'un pays sont parfois adoptées en ce qui concerne le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques. Elles se présentent généralement sous forme d'un système de répartition proportionnelle, officiel ou non, qui assure une équitable représentation de ces groupes dans la fonction publique.

On se trouve parfois en présence d'une situation spéciale lorsque plusieurs groupes distincts parlent une langue différente. Le problème alors est double: il s'agit, d'une part, d'assurer à tous les mêmes possibilités d'accès à la fonction publique quelle que soit leur langue, et il faut, d'autre part, assurer à chaque groupe que le personnel de l'administration utilise une langue qui puisse être comprise du public qu'il sert. Une manière de résoudre ce problème consiste à faire de la connaissance de la langue locale une condition nécessaire pour obtenir un poste dans telle ou telle zone.

Un autre problème particulier se pose dans les pays où le personnel de l'administration comprenait autrefois, dans une large mesure, des personnes n'appartenant pas au groupe majoritaire. Bien qu'ils ne soient pas encore capables d'entrer en compétition avec les membres du groupe autrefois privilégié en ce qui concerne la qualification professionnelle, les membres de la majorité qui occupe maintenant une situation prédominante les remplacent cependant graduellement, avec l'approbation tacite ou expresse du gouvernement ou même avec l'assentiment de la loi.

La difficulté qui s'élève à propos de toutes les mesures spéciales de protection, c'est qu'elles peuvent avec le temps devenir discriminatoires. On peut dire qu'elles ne sont justifiées que lorsque la situation politique, économique, sociale ou culturelle des groupes en cause est telle qu'elle les empêche de bénéficier des lois générales de leur pays. Elles deviennent sans aucun doute discriminatoires

lorsqu'elles sont maintenues plus longtemps qu'il n'est nécessaire, ou lorsqu'elles sont appliquées de manière à créer ou à maintenir injustement certains privilèges.

### *Mesures éducatives et autres*

On a déjà souligné l'importance de l'existence d'un corps électoral bien informé. L'éducation joue à cet égard un rôle capital. Un des aspects importants du rôle des écoles est de donner aux jeunes gens le sens des responsabilités civiques. En dehors de l'enseignement scolaire, on a recours à d'autres méthodes éducatives, telles que des campagnes de publicité et de propagande, pour convaincre le public du caractère répréhensible des pratiques discriminatoires en matière de droits politiques. L'éducation développe chez les nationaux d'un pays la conscience de leurs droits politiques et les persuade de la nécessité de les protéger.

En ce qui concerne la fonction publique, on s'est rendu compte que les préjugés diminuent généralement, et même disparaissent, lorsque les membres d'un groupe qui était autrefois tenu à l'écart des fonctions publiques parce qu'il était considéré comme « arriéré » reçoivent la formation nécessaire et ont la possibilité de prouver leurs capacités.

On peut encore citer, parmi les techniques indirectes pouvant être utilisées pour lutter contre la discrimination dans ce domaine, l'amélioration générale des conditions de travail, la suppression effective de toute distinction entre les membres des différents groupes en ce qui concerne les traitements ou les conditions d'emploi et la titularisation des fonctionnaires.

### ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET DES PARTICULIERS

Si le rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre la discrimination en matière de droits politiques est capital, celui des organisations non gouvernementales et des particuliers est également essentiel.

Tout d'abord, les organisations non gouvernementales encouragent les citoyens à participer pleinement aux élections et autres consultations populaires, et offrent à l'opinion publique un moyen de s'exprimer sur les questions politiques avant même qu'aient lieu les élections. Les syndicats, les mouvements de jeunesse, les associations féminines, les groupements d'anciens combattants et d'autres associations civiles contribuent fréquemment à tenir les électeurs au courant de l'actualité politique et les aident à voter en connaissance de cause. Il ne faut pas minimiser l'importance de ces activités, notamment de la part d'organisations qui ne représentent pas d'intérêts politiques, et il est essentiel de donner

à ces organisations un statut légal afin qu'elles puissent exprimer sans crainte leurs opinions.

Les particuliers, avec l'assistance d'organisations non gouvernementales lorsque cela est nécessaire, jouent également un rôle essentiel, non seulement en votant et en se présentant aux élections ou en posant leur candidature à des fonctions publiques, mais aussi en protestant contre les pratiques discriminatoires ou les atteintes aux droits politiques. En défendant ses droits politiques, un individu peut se trouver en conflit avec le gouvernement et être obligé, pour les faire reconnaître, de défier la toute-puissance de l'Etat. Il est cependant de la plus haute importance qu'il tente de sauvegarder ces droits par tous les moyens dont il dispose, car un gouvernement qui n'est pas résolu à protéger les droits politiques de ses nationaux se trouve particulièrement bien placé pour les violer. En fait, les principaux exemples d'atteinte aux droits politiques que nous offre l'histoire ont été le fait de gouvernements, et quelques-unes des pires menaces dirigées à l'heure actuelle contre ces droits viennent de gouvernements.

L'idéal serait évidemment que les pouvoirs publics coopèrent avec les organisations non gouvernementales et les particuliers, et que l'on trouve un juste équilibre entre les mesures gouvernementales, qui seules peuvent assurer la suppression complète de la discrimination en matière de droits politiques, et les activités des organisations non gouvernementales tendant à ce que l'on institue de telles mesures ou à ce qu'on les améliore, ou visant à en favoriser, et s'il y a lieu, en imposer la mise en œuvre.

## CHAPITRE V

# MESURES INTERNATIONALES TENDANT A COMBATTRE LA DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

### INTRODUCTION

Diverses mesures ont été adoptées, sur le plan international, en vue de combattre la discrimination dans le domaine des droits politiques. Certaines d'entre elles ont reçu une application universelle; d'autres, une application régionale.

Par exemple, les traités de paix et autres instruments conclus après la seconde guerre mondiale contiennent des dispositions concernant directement ou indirectement les droits politiques. Plusieurs résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies et une autre, adoptée par le Conseil de sécurité, intéressent la jouissance de droits politiques, soit sur le plan général, soit dans des circonstances particulières. L'Assemblée générale a également adopté la Convention sur les droits politiques de la femme. En outre, plusieurs conventions adoptées par l'Organisation internationale du Travail ont trait aux droits politiques. De plus, à l'échelon régional, certains pays d'Europe, d'Amérique latine et de la région africano-asiatique ont entrepris une action concertée pour faire reconnaître ou protéger les droits politiques des peuples de ces régions et pour éliminer la discrimination en ce qui concerne ces droits.

### TRAITÉS DE PAIX ET AUTRES INSTRUMENTS CONCLUS A LA SUITE DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Après la seconde guerre mondiale, le principe de la protection des droits de l'homme a été énoncé dans divers traités de paix, qui se sont inspirés, à cet égard, de la Charte des Nations Unies, selon laquelle le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales est un important facteur du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Tous les Traités de paix signés à Paris le 10 février 1947, ainsi que le Traité d'Etat du 15 mai 1955 portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique, contiennent des dispositions concernant directement ou indirectement les droits

politiques. Ces traités stipulent que chaque Etat ex-ennemi, de même que l'Autriche, prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion <sup>1</sup>.

Les traités de paix avec la Hongrie et la Roumanie contiennent en outre des clauses interdisant la discrimination entre personnes de nationalité hongroise ou roumaine, selon le cas, pour motifs de race, de sexe, de langue ou de religion, « tant en ce qui concerne leur personne, leurs biens, leurs intérêts commerciaux, professionnels ou financiers, leur statut, leurs droits politiques et civils, qu'en toute autre matière » <sup>2</sup>.

Le traité de paix avec l'Italie contient une section II relative à la nationalité et aux droits civils et politiques, dont un article stipule que les ressortissants italiens qui étaient domiciliés, à la date du 10 juin 1940, dans un territoire cédé par l'Italie à un autre Etat <sup>3</sup> aux termes de ce traité « deviendront ... ressortissants de l'Etat auquel le territoire est cédé et jouiront de la pleine capacité civile et politique ... » <sup>4</sup>.

De plus, le Mémorandum d'accord entre les Gouvernements de l'Italie, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des Etats-Unis d'Amérique et de la Yougoslavie relatif au territoire libre de Trieste, paraphé à Londres le 5 octobre 1954, contient, en annexe, un statut spécial dans lequel se trouvent les dispositions suivantes <sup>5</sup> :

« Les membres du groupe ethnique yougoslave dans la zone administrée par l'Italie et les membres du groupe ethnique italien dans la zone administrée par la Yougoslavie jouiront des mêmes droits et du même traitement que les autres habitants des deux zones.

« Cette égalité implique qu'ils jouiront :

« a) De l'égalité avec les autres citoyens en ce qui concerne les droits politiques et civils...

---

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1947): Traité de paix avec la Bulgarie, art. 2, p. 406; Traité de paix avec la Finlande, art. 6, p. 407; Traité de paix avec la Hongrie, art. 2 (1), p. 408; Traité de paix avec l'Italie, art. 15, p. 409; Traité de paix avec la Roumanie, art. 3 (1), p. 413; voir aussi *Annuaire des droits de l'homme* (1955), Exposé sur les droits de l'homme en Autriche en 1955, p. 40.

<sup>2</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1947): Traité de paix avec la Hongrie, art. 2 (2), p. 408; Traité de paix avec la Roumanie, art. 3 (2), p. 413.

<sup>3</sup> Les Etats auxquels d'anciens territoires italiens ont été cédés sont la France, la Yougoslavie et la Grèce.

<sup>4</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1947): Traité de paix avec l'Italie, art. 19, p. 409.

<sup>5</sup> *Ibid.* (1954), p. 413.

« b) De droits égaux pour l'obtention ou l'exercice de tous services, fonctions, professions et honneurs de caractères public;

« c) De l'égalité d'accès aux fonctions publiques et administratives... »

## ACTION GÉNÉRALE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

### *Eléments essentiels de la paix*

Dans sa résolution 290 (IV) intitulée « Éléments essentiels de la paix » et adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 1949, l'Assemblée générale a invité toutes les nations « à reconnaître que la garantie de la dignité et de la valeur de la personne humaine est d'une importance capitale et, en conséquence, à favoriser la libre expression, par des moyens pacifiques, de l'opposition politique ... et le respect absolu de tous les autres droits fondamentaux que proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Dans sa résolution 819 (IX) intitulée « Renforcement de la paix par la suppression des obstacles au libre-échange des informations et des idées » et adoptée le 11 décembre 1954, l'Assemblée générale a invité ensuite tous les gouvernements à appliquer scrupuleusement la résolution 290 (IV) « en tant que guide pour l'établissement d'une paix véritable dans la liberté et la justice ».

### *Projet de pacte relatif aux droits civils et politiques*

L'article 23 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques a trait aux droits politiques. Le texte de cet article, qui a été adopté par la Troisième Commission de l'Assemblée générale le 8 novembre 1961, est libellé comme suit <sup>6</sup>:

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 du présent Pacte et sans restrictions déraisonnables ;

« a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

« b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

« c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

D'autres articles du projet de pacte ont trait à des droits dont il est question au chapitre II de la présente étude, où il sont considérés comme étroitement liés aux droits politiques.

<sup>6</sup> E/2573, annexe 1, b.

### *Convention concernant l'abolition du travail forcé*

A sa quarantième session, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adopté, le 25 juin 1957, la Convention concernant l'abolition du travail forcé (Convention 105 de l'OIT)<sup>7</sup> aux termes de laquelle tout membre qui la ratifie s'engage (art. 1<sup>er</sup>) à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme « en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi ... »

### *Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession*

A sa quarante-deuxième session, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adopté, le 23 juin 1958, la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention III de l'OIT)<sup>8</sup> aux termes de laquelle tout membre qui la ratifie « s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière ». Cette politique doit être suivie notamment en ce qui concerne les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale.

La Conférence a adopté, en même temps, une recommandation portant sur le même sujet et contenant des dispositions correspondantes (Recommandation 111 de l'OIT)<sup>9</sup>.

## ACTION DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONCERNANT DES SITUATIONS PARTICULIÈRES

### *Palestine*

Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale a adopté la résolution 181 (II), relative au gouvernement futur de la Palestine, dans laquelle elle recommandait au Royaume-Uni, en tant que Puissance mandataire pour la Palestine, ainsi qu'à tous les autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies, l'adoption et la mise à exécution d'un plan de partage avec union économique. Le plan, annexé à la résolution, énonçait, entre autres, les mesures préparatoires à l'indépendance indiquées ci-après (1<sup>re</sup> partie, sect. B):

<sup>7</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1957), p. 311.

<sup>8</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1958), p. 307.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 308.

« 9. Deux mois au plus tard après le retrait des forces armées de la Puissance mandataire, le Conseil provisoire du Gouvernement de chaque État organisera des élections à l'Assemblée constituante, élections qui devront être conformes aux principes démocratiques.

« Dans chaque État, les règlements concernant l'élection seront établis par le Conseil provisoire de Gouvernement, et approuvées par la Commission...

« 10. L'Assemblée constituante de chaque État élaborera une constitution démocratique pour cet État et choisira un gouvernement provisoire... Les constitutions des États devront comprendre, entre autres, des dispositions :

« a) Créant dans chaque État un corps législatif élu au suffrage universel et au scrutin secret sur la base de la représentation proportionnelle, ainsi qu'un organe exécutif responsable devant le corps législatif...

« d) Garantissant à toutes personnes, sans discrimination, des droits égaux en matière civile, politique, économique et religieuse et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de culte, de langue, de parole et de publication, d'instruction, de réunion et d'association... »

Le plan prévoyait également qu'avant la reconnaissance de l'indépendance, le gouvernement provisoire de chacun des États envisagés adresserait à l'Organisation des Nations Unies une déclaration qui devrait contenir, entre autres, les clauses suivantes (1<sup>re</sup> partie, sect. C, chap. 2) :

« ...

« 2. Il ne sera fait aucune discrimination, quelle qu'elle soit, entre les habitants, du fait des différences de race, de religion, de langue ou de sexe.

« 3. Toutes les personnes relevant de la juridiction de l'État auront également droit à la protection de la loi. »

### *Situation raciale dans l'Union sud-africaine*

Dans la partie B de sa résolution 616 (VII), l'Assemblée générale a déclaré que « dans une société composée de plusieurs race, l'harmonie, le respect des droits et des libertés de l'homme et le développement pacifique d'une communauté unifiée sont le mieux garantis lorsque le système des lois et l'ensemble des pratiques visent à assurer l'égalité de tous devant la loi, sans considération de race, de croyance ou de couleur, et lorsque tous les groupes raciaux participent sur un pied d'égalité à la vie économique, sociale, culturelle et politique ». Elle a affirmé en outre « que toute politique des gouvernements des États Membres qui, au lieu de tendre vers ces buts, vise à perpétuer ou à accentuer la discrimination, est incompatible avec les engagements souscrits par les États Membres aux termes de l'Article 56 de la Charte. » Le 5 décembre 1952, l'Assemblée générale a créé une commission,

composée de trois membres, chargée d'étudier la situation raciale dans l'Union sud-africaine à la lumière des buts et principes de la Charte, compte dûment tenu des dispositions de certains de ses articles et des résolutions des Nations Unies relatives aux persécutions et aux discriminations raciales. Au cours des années qui ont suivi, la Commission a présenté à l'Assemblée générale trois rapports, dans chacun desquels elle passait en revue divers actes et ordres établissant entre les divers groupes de la population des différences de traitement relatives, notamment, à leurs droits politiques <sup>10</sup>.

Le Gouvernement de l'Union sud-africaine a fait savoir qu'il considérait la résolution comme allant à l'encontre du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, lequel n'autorise pas les Nations Unies à intervenir « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». En conséquence, il n'a pas reconnu la Commission ni coopéré avec elle.

L'Assemblée générale a examiné chacun des rapports de la Commission et a adopté des résolutions relatives à ces rapports <sup>11</sup>. La résolution 917 (X), adoptée après examen du troisième rapport, ne prévoyait pas le maintien en activité de la Commission.

Par la suite, l'Assemblée générale a inscrit à l'ordre du jour de chacune de ses sessions ultérieures une question intitulée « Question du conflit racial en Afrique du Sud, provoqué par la politique d'*apartheid* du Gouvernement de l'Union sud-africaine » et elle a adopté sur cette question les résolutions 1016 (XI), 1178 (XII), 1248 (XIII), 1375 (XIV) et 1598 (XV).

De plus, à sa 856<sup>e</sup> séance, tenue le 1<sup>er</sup> avril 1960, après avoir examiné la plainte formulée par 29 États Membres dans le document S/4279 et Add.1 à propos de « la situation résultant du massacre de manifestants sans armes qui protestaient pacifiquement contre la discrimination et la ségrégation raciales en Union sud-africaine », le Conseil de sécurité a adopté une résolution invitant le Gouvernement de l'Union sud-africaine « à prendre des mesures pour assurer entre les races une harmonie fondée sur l'égalité, de façon que la situation actuelle ne se prolonge ni ne se reproduise, et à abandonner sa politique d'*apartheid* et de discrimination raciale ».

### *Sud-Ouest africain*

Par sa résolution 749 A (VIII) du 28 novembre 1953, l'Assemblée générale a créé, « en attendant qu'un accord intervienne entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union sud-africaine », un Comité

---

<sup>10</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 16* (A/2505 et Add.1), chap. VI, sect. II; chap. VII, sect. II; chap. VIII, sect. II; *neuvième session, Supplément n° 16* (A/2719), chap. IV, sect. I et II; chap. VI, sect. I (3); *dixième session, Supplément n° 14* (A/2953), chap. II, sect. III.

<sup>11</sup> Voir les résolutions 721 (VIII), 820 (IX) et 917 (X) de l'Assemblée générale.

du Sud-Ouest africain, qu'elle a chargé notamment « d'examiner, dans le cadre du questionnaire adopté par la Commission permanente des mandats de la Société des Nations en 1926, les renseignements et la documentation disponibles au sujet du Territoire du Sud-Ouest africain ».

Par la suite, le Comité a présenté des rapports à chaque session de l'Assemblée générale et chaque rapport contenait une section relative à la situation politique dans le Territoire<sup>12</sup>. L'Assemblée générale a examiné chacun de ces rapports et a adopté des résolutions à leur sujet<sup>13</sup>. Dans l'une de ces résolutions [résolution 1054 [(XI)], elle a notamment attiré l'attention du Gouvernement de l'Union sud-africaine sur les recommandations du Comité concernant « la représentation de tous les habitants à l'organe législatif actuel du Territoire » et « la répartition des postes de l'administration publique selon d'autres critères que la race, et la formation progressive de non-Européens pour leur permettre d'accéder à des postes plus élevés de l'administration ». Dans une deuxième résolution qu'elle a adoptée [résolution 1245 (XIII)], l'Assemblée générale a exprimé la profonde préoccupation que lui causait « la situation sociale, économique et politique qui existe actuellement dans le Territoire ».

L'Assemblée générale a adopté, à sa quinzième session, sept résolutions relatives au Sud-Ouest africain [résolutions 1563, 1564, 1565, 1566, 1567, 1568 et 1593 (XV)]. Dans l'une d'elles [résolution 1564 (XV) du 18 décembre 1960, concernant la liberté politique dans le Sud-Ouest africain], l'Assemblée générale a exprimé la profonde inquiétude que lui inspirait le rapport selon lequel les autorités emprisonnaient ou expulsaient arbitrairement des dirigeants de la South West Africa Peoples' Organization et d'autres Africains du Territoire et elle a prié instamment le Gouvernement de l'Union sud-africaine « de donner des instructions aux autorités compétentes du Territoire sous mandat du Sud-Ouest africain pour qu'elles cessent d'emprisonner et d'expulser arbitrairement des Africains, notamment des dirigeants et membres de la South West Africa Peoples' Organization, et qu'elles veillent à ce que tous les secteurs de la population aient le libre exercice des droits politiques et la liberté d'expression ». Dans une deuxième résolution [1568 (XV), en date du 18 décembre 1960], l'Assemblée

---

<sup>12</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 14 (A/2666), annexe V, sect. II, par. 10-75; dixième session, Supplément n° 12 (A/2913), annexe II, sect. II, par. 13-71; onzième session, Supplément n° 12 (A/3151), annexe II, sect. II, par. 24-51; douzième session, Supplément n° 12 (A/3626), annexe I, sect. II, par. 25-37; treizième session, Supplément n° 12 (A/3906), 3<sup>e</sup> partie, sect. II, par. 56-79; quatorzième session, Supplément n° 12 (A/4191), 2<sup>e</sup> partie, sect. III, par. 61-89; quinzième session, Supplément n° 12 (A/4464), 2<sup>e</sup> partie, sect. III, par. 125-249; seizième session (A/4926).*

<sup>13</sup> Voir les résolutions 851 (IX), 941 (X), 1054 (XI), 1140 (XII), 1245 (XIII) et 1360 (XIV) de l'Assemblée générale.

générale a exprimé son regret « que le Gouvernement de l'Union sud-africaine n'ait pas encore répondu aux appels réitérés de l'Assemblée générale l'invitant à reviser une politique qui porte atteinte aux droits et libertés fondamentaux des populations autochtones du Sud-Ouest africain et leur impose des incapacités diverses, faisant ainsi obstacle à leur progrès politique, économique et social », a réprouvé l'application, dans le Territoire du Sud-Ouest africain, du principe de l'*apartheid*, et a invité le Gouvernement de l'Union sud-africaine « à révoquer ou à rapporter immédiatement toutes les lois et tous les règlements fondés sur ce principe ». Dans une troisième résolution [résolution 1593 (XV) en date du 16 mars 1961], l'Assemblée générale a pris note avec une inquiétude particulière du refus du gouvernement de la Puissance mandataire de donner suite à la résolution 1568 (XV), en notant également avec inquiétude « les actes répétés par lesquels, depuis 1950, le Gouvernement de l'Union sud-africaine s'est efforcé d'assimiler le Territoire du Sud-Ouest africain, et en particulier le prétendu référendum du 5 octobre 1960 auquel seuls les habitants « européens » du Territoire ont eu l'autorisation de participer ». L'Assemblée générale a adressé un appel aux Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ont des relations spécialement étroites et continues avec le Gouvernement de l'Union sud-africaine « pour qu'ils usent de toute leur influence sur ce gouvernement afin d'obtenir de toute urgence qu'il conforme sa conduite aux obligations que lui impose la Charte des Nations Unies et qu'il donne suite aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale ».

Par sa résolution 1568 (XV), l'Assemblée générale a invité le Comité du Sud-Ouest africain à se rendre immédiatement au Sud-Ouest africain, en plus de ses tâches normales, pour enquêter sur la situation dans le Territoire et pour rechercher les conditions de restauration d'un climat de paix et de sécurité et les mesures qui permettraient aux autochtones du Sud-Ouest africain d'accéder à une large autonomie interne devant les mener à l'indépendance totale dans le plus bref délai. Après avoir étudié un rapport préliminaire, présenté par le Comité, l'Assemblée générale, dans sa résolution 1596 (XV), a constaté avec un profond regret que le Gouvernement de l'Union sud-africaine refusait de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies en facilitant la mission du Comité du Sud-Ouest africain et a prié le Comité de prendre des mesures pour s'acquitter des tâches qui lui avaient été confiées. Dans son rapport sur la mise en œuvre de ces résolutions (A/4926), le Comité a déclaré notamment que la politique d'*apartheid*

« imprègne toute l'administration du Territoire sous mandat et se fait sentir dans tous les aspects de la vie de la population autochtone, notamment de la façon indiquée ci-dessous :

« a) Dans le domaine politique, les habitants autochtones sont totalement privés de droits politiques et civiques — le droit de

voter et d'être élu, de prendre part aux affaires publiques, de jouir de la liberté de déplacement et d'expression, de constituer des partis politiques pour défendre leurs aspirations et leurs intérêts légitimes — tous droits dont la petite minorité blanche a le monopole exclusif...

### *Hongrie*

Par sa résolution 1132 (XI), l'Assemblée générale a créé, le 10 janvier 1957, un Comité spécial pour la question de Hongrie. Le Comité a présenté un rapport préliminaire le 20 février 1957 (A/3546). Un rapport plus complet a été présenté le 12 juin 1957 (A/3592); il contenait un chapitre intitulé « Le rétablissement des droits politiques » (chap. XII) et un chapitre intitulé « Les droits politiques après la révolution » (chap. XIV). Par sa résolution 1133 (XI), adoptée le 14 septembre 1957, l'Assemblée générale a fait sien ce rapport. Le Comité a présenté par la suite un rapport supplémentaire, en date du 14 juillet 1958 (A/3849), que l'Assemblée générale a également fait sien par sa résolution 1312 (XIII). Dans la même résolution, l'Assemblée générale déplorait notamment « que les droits fondamentaux du peuple hongrois et sa liberté d'expression politique continuent d'être réprimés en Hongrie... ».

Le Gouvernement hongrois n'a pas pris part aux travaux du Comité, soutenant que ce dernier « violait, de par ses fonctions, la Charte des Nations Unies ».

### ACTION DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONCERNANT LES DROITS POLITIQUES DE LA FEMME

En 1946, l'Assemblée générale, par sa résolution 56 (I), a recommandé que tous les Etats Membres qui n'avaient pas encore accordé à la femme les mêmes droits politiques qu'à l'homme « prennent les mesures nécessaires pour réaliser les buts et les fins de la Charte à ce sujet ». Sur l'initiative de la Commission de la condition de la femme et conformément à la résolution de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, dans sa résolution 154 A (VII), a demandé aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies d'accorder aux femmes tous les droits politiques.

A sa septième session (1952), l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les droits politiques de la femme; au 1<sup>er</sup> juin 1962, 42 Etats avaient signé cet instrument et 36 Etats l'avaient ratifié ou y avaient adhéré. La Convention contient les articles de fond suivants <sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1952), p. 422.

### *Article 1*

« Les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections, sans aucune discrimination.

### *Article 2*

« Les femmes seront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, éligibles à tous les organismes publiquement élus, constitués en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination.

### *Article 3*

« Les femmes auront, dans des conditions d'égalité, le même droit que les hommes d'occuper tous les postes publics et d'exercer toutes les fonctions publiques, établis en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination. »

Le Conseil économique et social, dans ses résolutions 504 E (XVI) et 547 B (XVIII), a invité instamment les Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait à signer la Convention sur les droits politiques de la femme et à la ratifier ou à y adhérer, et il a prié les Etats parties à la Convention de lui rendre compte tous les deux ans des mesures qu'ils auraient prises pour mettre en œuvre les dispositions de ladite Convention. Dans ses résolutions 154 B (VII), 385 G (XIII) et 771 B (XXX), le Conseil a recommandé aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles légaux et autres qui entravent l'accès de la femme — en particulier la femme mariée — aux fonctions et services publics et l'exercice par elle de ces fonctions. En outre, le Conseil, dans sa résolution 652 B (XXIV), a invité les organisations non gouvernementales « à poursuivre leur action en faveur des droits politiques de la femme et à s'efforcer de susciter, dans les divers pays, un intérêt croissant pour la signature et la ratification de la Convention sur les droits politiques de la femme ou l'adhésion à cet instrument ».

Depuis 1948, le Secrétaire général présente chaque année à l'Assemblée générale, en application de la résolution 120 A (VI) du Conseil, un mémorandum sur les constitutions, lois électorales et autres textes législatifs relatifs aux droits politiques de la femme. Le dernier document de cette série (A/5153) a été distribué au cours de la dix-septième session; comme les précédents, il contient l'indication des dispositions dont on a eu connaissance et qui accordent à la femme le droit de voter et d'être élue, restreignent ce droit pour la femme ou le lui refusent. En plus de ces textes, le document présente des tableaux traitant des questions suivantes:

- I. États où les femmes ont le droit de vote et sont éligibles à toutes les élections, dans les mêmes conditions que les hommes (96);

- II. États où les femmes n'ont le droit de vote et ne sont éligibles qu'avec certaines restrictions qui ne sont pas imposées aux hommes (8);
- III. États où les femmes n'ont pas le droit de vote et ne sont pas éligibles (9);
- IV. États qui, depuis la date de la signature de la Charte des Nations Unies (1945), ont pris des mesures pour confirmer l'octroi de droits politiques complets ou restreints aux femmes, leur accorder de tels droits ou les étendre (69);
- V. Année où les femmes ont obtenu le droit de vote;
- VI. États qui, au 1<sup>er</sup> juin 1962, avaient signé la Convention sur les droits politiques de la femme, l'avaient ratifiée ou y avaient adhéré (48).

Par sa résolution 926 (X), l'Assemblée générale a pris une nouvelle initiative dans ce domaine en prévoyant l'organisation d'une série de cycles d'études régionaux au titre du programme de services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme. Certains de ces cycles d'études ont pour objet d'aider les femmes qui ont récemment acquis les droits politiques ou qui ne les exercent pas encore pleinement à mieux comprendre leur devoir civique et à accroître leur participation à la vie publique de leur pays.

Le premier de ces cycles d'études, portant sur les responsabilités civiques et la participation accrue des femmes à la vie publique en Asie, s'est tenu en août 1957 à Bangkok [Thaïlande] (ST/TAO/HR.1). En 1957, à sa douzième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1163 (XII) par laquelle, après avoir noté avec satisfaction le succès du cycle d'études, elle a exprimé l'espoir que des cycles d'études analogues se tiendraient aussi fréquemment que possible à l'avenir. En mai 1959, un cycle d'études sur la participation de la femme à la vie publique s'est tenu à Bogota, en Colombie (ST/TAO/HR.5). Un troisième cycle d'études portant sur le même sujet s'est tenu en décembre 1960 à Addis-Abéba, en Ethiopie (ST/TAO/HR.9).

A sa quinzième session, tenue en 1961, la Commission de la condition de la femme a manifesté son intérêt pour l'étude relative à la discrimination en matière de droits politiques et a demandé que le Secrétariat la mette à la disposition de la Commission, lors de sa prochaine session (E/3464, par. 23).

## ACTION DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONCERNANT LES TERRITOIRES NON AUTONOMES ET LES TERRITOIRES SOUS TUTELLE

### *Introduction*

La Charte des Nations Unies stipule, dans sa Déclaration relative aux territoires non autonomes (Chap. XI) que les Membres

de l'Organisation des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer ces territoires acceptent comme une mission sacrée l'obligation d'assurer, en respectant la culture des populations en question, « leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus », ainsi que « de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement ». Au Chapitre XII, qui prévoit l'établissement d'un régime international de tutelle, la Charte stipule que l'une des fins essentielles de ce régime est de « favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction » et de « favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ».

#### *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*

Dans la résolution 1514 (XV), intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », l'Assemblée générale a déclaré notamment que des mesures immédiates seraient prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'avaient pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes.

#### *Territoires non autonomes*

Pendant l'année commençant le 16 juin 1960 et se terminant le 15 juin 1961, le Secrétaire général a reçu de six Etats Membres administrants des renseignements sur 51 territoires, en vertu de l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, contre 56 territoires l'année précédente. Les Puissances administrantes se sont inspirées du schéma révisé adopté par l'Assemblée générale selon lequel elles peuvent, si elles le désirent, communiquer des renseignements sur le développement politique de la population des territoires. Comme

les années précédentes, les Gouvernements de l'Australie, des Etats-Unis, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas ont inclus dans les renseignements qu'ils ont communiqués des renseignements facultatifs de cette catégorie.

Dans sa résolution 1535 (XV), l'Assemblée générale a considéré que, si de rapides progrès dans les domaines économiques et social et dans celui de l'enseignement devaient avoir pour but l'indépendance des territoires, le niveau insuffisant du développement des territoires dans ces domaines ne devrait jamais servir de prétexte pour différer leur accession à l'indépendance. Elle a de nouveau prié instamment les Etats Membres administrants intéressés de l'aider pleinement à s'acquitter de ses fonctions en lui communiquant des renseignements d'ordre politique et constitutionnel, ainsi que d'intensifier leurs efforts dans les domaines économique et social et dans celui de l'enseignement avec la pleine participation des habitants autochtones dans toutes les sphères d'activité.

Dans sa résolution 1542 (XV), du 15 décembre 1960, l'Assemblée générale a invité le Gouvernement espagnol et le Gouvernement portugais à participer aux travaux du Comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes. A sa douzième session, tenue du 24 avril au 26 mai 1961, le Comité a examiné la question de l'exercice des droits politiques, y compris le droit de vote, et entendu les déclarations faites par des Etats Membres administrants sur l'exercice de ces droits dans les territoires qu'ils administrent. Certains membres du Comité ont émis l'opinion que la situation était loin d'être satisfaisante dans beaucoup de territoires, en ce qui concernait la reconnaissance à tous les habitants du plein exercice des droits politiques fondamentaux, en particulier le droit de vote.

Le Comité a recommandé que les Etats Membres administrants prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la résolution 1536 (XV), dans laquelle l'Assemblée générale faisait sienne l'opinion selon laquelle la discrimination raciale non seulement viole les droits de l'homme, mais aussi fait obstacle au progrès dans tous les domaines du développement des territoires non autonomes, et recommandait aux Etats Membres administrants d'abroger ou d'annuler immédiatement toutes les lois et tous les règlements qui tendent à encourager ou à sanctionner, directement ou indirectement, une politique et des pratiques discriminatoires fondées sur des considérations raciales, et de tout faire pour décourager de telles pratiques par tous les autres moyens possibles. Le Comité a fait observer que, si l'on voulait résoudre le problème de la discrimination raciale, il fallait que les Etats Membres administrants et les administrations des territoires adoptent une conception hardie et réaliste. Il a ajouté que, les préjugés étant l'un des facteurs déterminants de la discri-

mination raciale, les gouvernements intéressés avaient le devoir d'orienter convenablement l'opinion publique.

Dans un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale à sa quinzième session (A/4526), le Comité spécial des Six que l'Assemblée avait chargé d'étudier les principes qui doivent guider les Etats Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non, a noté que, depuis 1946, plus de 100 millions d'habitants dans près de 30 territoires non autonomes avaient atteint les objectifs du Chapitre XI et que de nombreux Etats, qui étaient antérieurement des territoires non autonomes, avaient déjà été admis comme Membres de l'Organisation des Nations Unies. Le Comité a souligné que le droit des peuples dépendants de choisir leur propre destin était plus largement accepté aujourd'hui qu'à tout autre moment depuis la signature de la Charte, et il a souligné que le développement progressif de leur capacité à s'administrer eux-mêmes devait tenir compte des conditions particulières à chaque territoire et des aspirations de ses populations et s'harmoniser avec le mouvement vers la liberté et l'égalité qui se manifeste partout dans le monde.

Dans sa résolution 1541 (XV), l'Assemblée générale a approuvé, avec certaines modifications, les 12 principes recommandés par le Comité des Six, qui doivent guider les Etats Membres pour déterminer quelles sont leurs obligations au titre de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte. Il y est stipulé notamment: *a*) qu'il y a obligation, à première vue, de communiquer des renseignements, au titre de l'alinéa *e* de l'Article 73, à l'égard d'un territoire géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre; *b*) qu'un territoire peut atteindre la pleine autonomie en devenant indépendant ou en s'associant ou s'intégrant librement à un Etat indépendant; *c*) que la libre association doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, et qu'elle doit conserver aux populations du territoire qui s'associe à un Etat indépendant la liberté de modifier le statut de ce territoire en exprimant leur volonté par des moyens démocratiques et selon des méthodes constitutionnelles; *d*) que le territoire associé doit avoir le droit de déterminer sa constitution intérieure, sans ingérence extérieure, conformément aux méthodes constitutionnelles régulières et aux vœux librement exprimés de ses populations; *e*) que l'intégration à un Etat indépendant doit se faire sur la base de l'égalité complète entre le peuple du territoire antérieurement non autonome et celui de l'Etat indépendant auquel il s'intègre; que les deux peuples doivent avoir, sans distinction ni discrimination, un statut et des droits de citoyenneté égaux ainsi que des garanties égales pour ce qui est des libertés et droits fondamentaux et qu'ils doivent tous deux avoir des droits égaux et des possibilités égales de repré-

sentation et de participation effective, à tous les échelons, dans les organes exécutifs, législatifs et judiciaires de l'Etat; et f) que l'intégration doit se faire seulement quand le territoire intégré a atteint un stade avancé d'autonomie, avec des institutions politiques libres, de telle sorte que ses populations aient la capacité de choisir en pleine connaissance de cause, selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, et qu'elle doit résulter du désir librement exprimé des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes.

Dans sa résolution 1542 (XV), l'Assemblée générale a considéré que certains territoires administrés par le Portugal étaient des territoires non autonomes au sens du Chapitre XI de la Charte et déclaré que le Gouvernement portugais avait l'obligation de communiquer des renseignements sur ces territoires. A la même session, le représentant de l'Espagne a déclaré que son gouvernement avait décidé de communiquer au Secrétaire général des renseignements relatifs aux territoires énumérés au Chapitre XI de la Charte. Le représentant de l'Espagne a participé à la douzième session du Comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes, auquel il a fourni verbalement des renseignements sur la situation à Fernando Poo, au Río Muni et au Sahara espagnol, et notamment sur la situation politique<sup>15</sup>. Le Comité a pris note avec regret de l'absence du représentant du Portugal et du fait que le Portugal n'avait pas encore communiqué de renseignements en vertu de l'alinéa e de l'Article 73.

Dans sa résolution 1534 (XV) relative à la préparation et à la formation de cadres administratifs et techniques autochtones dans les territoires non autonomes, l'Assemblée générale a noté que ces territoires souffraient dans tous les domaines d'une grave pénurie de personnel qualifié et a prié les États Membres administrants d'envoyer des rapports spéciaux qui donneraient tous les renseignements disponibles sur les moyens de formations et sur l'effectif actuel, la composition, le degré de préparation, etc., des services administratifs et techniques des territoires placés sous leur administration. Le Comité a examiné les renseignements reçus à sa douzième session. Certains membres du Comité ont fait observer qu'une grande partie de ces renseignements mettaient l'accent sur l'« autochtonisation » du personnel de la fonction publique, alors que l'Assemblée générale se préoccupait principalement de la formation des autochtones pour leur permettre d'assurer le fonctionnement de leur propre administration nationale

---

<sup>15</sup> Organisation des Nations Unies, *Rapport du Comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes, Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Supplément n° 15 (A/4785), annexe V.*

au moment de l'accession à l'indépendance. De plus, la maintenance de services administratifs distincts dont l'organisation était fondée sur des considérations raciales était incompatible avec les objectifs énoncés dans la résolution 1534 (XV) de l'Assemblée générale. Le Comité a informé l'Assemblée générale que, faute de renseignements suffisants, il n'avait pas été en mesure d'examiner la question dans tous ses détails et qu'il prenait des dispositions pour soumettre tous les renseignements reçus à l'Assemblée générale à sa seizième session.

### *Territoires sous tutelle*

Chaque accord de tutelle contient des dispositions relatives à l'évolution politique des habitants du Territoire en cause, prévoyant, d'une manière générale, que l'Autorité administrante assurera aux habitants du Territoire une part de plus en plus grande dans les services administratifs et autres et accroîtra la participation des habitants aux travaux des organes consultatifs et législatifs ainsi qu'à l'administration du Territoire. Les Autorités administrantes communiquent régulièrement au Conseil de tutelle des renseignements sur l'évolution politique des Territoires dont elles sont responsables.

Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale sur ses travaux pendant la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1960 au 19 juillet 1961<sup>16</sup>, le Conseil de tutelle a signalé que l'accession à l'autonomie ou à l'indépendance était imminente dans le cas de quatre territoires sous tutelle: le Ruanda-Urundi, le Tanganyika, le Cameroun sous administration britannique et le Samoa-Occidental. Les élections générales et le référendum sur la question du Mwami, qui ont eu lieu sous la surveillance des Nations Unies, devaient fournir la base de l'indépendance du Territoire. L'Autorité administrante a avancé au 9 décembre 1961 la date de la proclamation de l'indépendance du Tanganyika, qui avait été fixée au 28 décembre 1961. L'Accord de tutelle relatif au Cameroun sous administration britannique doit prendre fin : a) en ce qui concerne le Cameroun septentrional, le 1<sup>er</sup> juin 1961, au moment où il s'unira à la Fédération de Nigéria en tant que province distincte de la région du nord de la Nigéria; b) en ce qui concerne le Cameroun méridional, le 1<sup>er</sup> octobre 1961, au moment où il s'unira à la République du Cameroun. L'Accord de tutelle relatif au Samoa-Occidental doit prendre fin le 1<sup>er</sup> janvier 1962, date à laquelle le Territoire deviendra indépendant.

---

<sup>16</sup> Organisation des Nations Unies, *Rapport du Conseil de tutelle*, 1<sup>er</sup> juillet 1960 - 19 juillet 1961, *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Supplément n° 4* (A/4818), chap. V, par. 2-6.

## ACTIVITÉS EN DEHORS DU CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Un certain nombre de gouvernements ont participé, en dehors du cadre de l'Organisation des Nations Unies, à des activités régionales tendant à supprimer les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques. Les États d'Europe s'y sont employés notamment au Conseil de l'Europe, et ceux d'Amérique latine à l'Organisation des États américains ; pour les autres régions, il convient de signaler principalement des conférences distinctes tenues à Bandoung, au Caire, à Accra, à Monrovia et à Belgrade.

### *Conseil de l'Europe*

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, réaffirme le profond attachement des gouvernements signataires « à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament »<sup>17</sup>.

Aux termes de la Convention, les parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridication une série de droits et de libertés, notamment la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association.

Le 20 mars 1952, un protocole a été signé à Paris par les 15 gouvernements signataires de la Convention. Le Protocole, qui est entré en vigueur le 18 mai 1954, contient la disposition suivante<sup>18</sup> :

#### *« Article 3*

« Les hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

Afin d'assurer le respect de ces droits, l'article 19 de la Convention prévoit la création d'une Commission européenne des droits de l'homme et d'une Cour européenne des droits de l'homme. Ces deux organes sont présentement en activité<sup>19</sup>.

Sur les 15 membres du Conseil de l'Europe, 10 ont à ce jour accepté le principe du droit de pétition devant la Commission

---

<sup>17</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1950), p. 484.

<sup>18</sup> *Ibid.* (1952), p. 464.

<sup>19</sup> *Ibid.* (1950), p. 487. On trouvera au titre III de la Convention le statut de la Commission et au titre IV le statut de la Cour.

européenne des droits de l'homme, et huit reconnaissent la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme.

### *Organisation des États américains*

Selon l'un des principes de la Charte de l'Organisation des États américains, signée à la neuvième Conférence internationale américaine, qui s'est tenue à Bogota du 30 mars au 2 mai 1948, « la solidarité des États américains et les buts élevés qu'ils poursuivent exigent de ces États une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative. » Un deuxième principe proclame « les droits fondamentaux de la personne humaine sans aucune distinction de race, de nationalité, de religion ou de sexe »<sup>20</sup>.

### *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*

La neuvième Conférence internationale américaine a également adopté la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, qui contient les dispositions suivantes concernant les droits politiques<sup>21</sup>:

#### *« Article 20*

« Toute personne capable du point de vue civil a le droit de participer au gouvernement de son pays, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, et de prendre part aux élections populaires honnêtes, périodiques et libres faites au scrutin secret. »

#### *« Article 22*

« Toute personne a le droit de s'associer avec d'autres afin de favoriser et protéger ses intérêts légitimes d'ordre politique, économique, religieux, social, culturel, professionnel, syndical ou autre. »

La Déclaration contient également les dispositions suivantes concernant les devoirs de chacun:

#### *« Article 32*

« Toute personne a le devoir de voter dans les élections populaires du pays dont elle est ressortissante lorsqu'elle est capable du point de vue civil à ce sujet. »

#### *« Article 34*

« Toute personne bonne pour le service a le devoir de rendre les services civils et militaires dont la patrie aurait besoin pour sa défense et sa préservation et, dans le cas de calamité publique, de rendre les services dont elle est capable.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* (1948), p. 502.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 507.

« Elle a de même le devoir de remplir les obligations d'élection populaire qui lui reviennent dans l'État dont elle est ressortissante. »

« Article 38

« Toute personne a le devoir de s'abstenir de prendre part aux activités politiques qui, selon la loi, sont réservées aux citoyens de l'État dans lequel elle réside comme étranger. »

*Droits politiques de la femme*

Une Convention interaméricaine sur la concession des droits politiques à la femme a été adoptée à ladite neuvième Conférence internationale américaine, sur la base d'un projet de texte préparé par la Commission interaméricaine des femmes. Cette convention contient la disposition suivante <sup>22</sup> :

« Article premier

« Les hautes parties contractantes conviennent que le droit de vote et celui d'éligibilité à une fonction nationale ne devra pas être refusé ou limité pour des raisons de sexe. »

La Commission interaméricaine des femmes a mené une action énergique dans tout l'hémisphère occidental en faveur des droits politiques de la femme sur la base de l'égalité et elle a insisté à maintes reprises auprès des gouvernements des républiques américaines qui ne l'avaient pas encore fait pour qu'ils inscrivent dans leur législation fondamentale des dispositions en ce sens.

*Autres instruments*

Des instruments contenant des dispositions destinées à faire progresser le principe de l'exercice effectif de la démocratie représentative en tant que fondement de la solidarité des républiques américaines et de la sécurité collective du système interaméricain ont été adoptés aux neuvième et dixième Conférences internationales américaines, qui ont eu lieu respectivement à Bogota (1948) et à Caracas (1954), ainsi qu'aux quatrième, cinquième et septième réunions de consultation des ministres des relations extérieures, tenues respectivement à Washington (1951), Santiago du Chili (1959) et San José de Costa Rica (1960). C'est dans la Déclaration de Santiago du Chili que se trouve exposé de la façon la plus détaillée le principe de l'exercice effectif de la démocratie représentative.

*Déclaration de Santiago du Chili*

La cinquième réunion de consultation des ministres des relations extérieures a adopté la Déclaration de Santiago du Chili

---

<sup>22</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme* (1948), p. 504.

exprimant « l'aspiration générale des peuples américains de vivre en paix, dans le cadre d'institutions démocratiques garanties contre toute influence de caractère totalitaire ». La Déclaration exprime l'opinion que « les peuples d'Amérique ont foi dans l'exercice effectif de la démocratie représentative comme étant le meilleur moyen de promouvoir leur progrès social et politique ». Elle énonce notamment les principes suivants<sup>23</sup>:

« 2. Les gouvernements des républiques américaines doivent être issus d'élections libres.

« 3. La perpétuation au pouvoir ou le fait de le détenir, sans considération d'un terme fixe ou avec l'intention manifeste de cette perpétuation, est incompatible avec l'exercice effectif de la démocratie.

« ...

« 6. L'usage systématique de la proscription politique est contraire à l'ordre démocratique américain.

« 7. La liberté de la presse, de la radio, de la télévision et, en général, la liberté d'information et d'expression sont des conditions essentielles à l'existence d'un régime démocratique. »

### *Projet de convention interaméricaine sur les droits de l'homme*

Par sa résolution VIII, la cinquième réunion de consultation des ministres des relations extérieures des États américains, qui s'est tenue à Santiago du Chili du 12 au 18 août 1959, a exprimé l'opinion que le terrain est préparé dans l'hémisphère occidental pour la conclusion d'une convention relative aux droits de l'homme et a chargé le Conseil interaméricain de juristes, l'un des organes techniques du Conseil des États américains, de procéder à l'élaboration d'un projet de convention sur les droits de l'homme, portant création d'une cour interaméricaine de protection des droits de l'homme et d'autres organes propres à assurer la protection et l'observation de ces droits. Le projet de convention, préparé par le Conseil de juristes à sa quatrième réunion, qui s'est tenue à Santiago du Chili du 24 août au 9 septembre 1959, contient les dispositions suivantes<sup>24</sup>:

#### *« Article 2*

« 3. En aucun cas la peine de mort ne sera infligée pour délit de caractère politique. »

#### *« Article 16*

« Tous les citoyens jouissent, réserve faite des exceptions prévues

<sup>23</sup> Cinquième Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, *Acte final*, 1960, Union panaméricaine, p. 4-6.

<sup>24</sup> *Acte final de la quatrième Réunion du Conseil interaméricain de juristes*, Santiago du Chili, 24 août - 9 septembre 1959, Union panaméricaine, Washington (D. C.), janvier 1959, p. 47-74.

dans les lois de chaque État, lesquelles ne pourront comprendre aucune des distinctions mentionnées à l'article 17 de la présente Convention, des droits et opportunités :

« a) De participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus;

b) D'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, réalisées au suffrage universel et égal, et par vote secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs. »

#### « Article 17

« Tous les humains sont égaux devant la loi. La loi interdit toute discrimination et garantit à chacun une protection égale et effective sans distinction aucune, notamment quant à la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le niveau économique, la naissance ou toute autre considération sociale. »

Le projet de convention contient une série de dispositions (4<sup>e</sup> partie, art. 65 à 88) relatives à l'organisation d'une cour inter-américaine des droits de l'homme.

#### *Commission interaméricaine des droits de l'homme*

La cinquième réunion de consultation des ministres des relations extérieures des États américains a également créé une Commission interaméricaine des droits de l'homme composée de sept membres élus à titre personnel par le Conseil de l'Organisation des États américains sur la présentation de trois candidatures par chacun des gouvernements.

Le statut de la Commission, préparé par un comité spécial, a été approuvé par le Conseil de l'Organisation des États américains à une réunion tenue le 25 mai 1960. D'après l'article premier du statut, la Commission a pour fonction de promouvoir le respect des droits de l'homme. L'article 2 stipule qu'il faut entendre par droits de l'homme les droits énoncés dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme.

La Commission interaméricaine des droits de l'homme a tenu deux sessions, la première en octobre 1960 et la deuxième en avril 1961. A sa première session, la Commission a adopté un projet d'amendement tendant à modifier le chapitre III de son statut (compétence et procédure), et a approuvé l'inscription à son programme de travail général de deux questions particulièrement intéressantes du point de vue de la lutte contre les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques: « 4. Amélioration des systèmes électoraux et mesures qu'il conviendrait d'adopter pour assurer le droit de vote ». « 6. Mesures destinées à protéger et à mettre en œuvre les droits à la liberté de procéder à des enquêtes, ainsi qu'à la liberté d'opinion, d'expression et de diffusion des idées ... ». La Commission a désigné un rapporteur

chargé d'étudier chacune de ces questions. A sa deuxième session, la Commission a adopté une résolution relative à la procédure à suivre à l'égard des communications ou des plaintes concernant des violations des droits de l'homme dans les États américains.

### *Autres études*

Enfin, la cinquième réunion de consultation des ministres des relations extérieures a confié au Conseil interaméricain de juristes l'étude de « la relation juridique existant entre le respect des droits de l'homme et l'exercice effectif de la démocratie représentative, ainsi que la faculté de déclencher les mécanismes du droit international américain en vigueur ». Elle a également chargé la Commission interaméricaine de la paix d'étudier notamment « la relation, d'une part, entre les violations des droits de l'homme ou la faute de pratique de la démocratie représentative et, d'autre part, les tensions politiques qui affectent la paix continentale » ainsi que « la relation entre le sous-développement économique et l'instabilité politique »<sup>25</sup>.

### *Activités dans d'autres régions*

La Conférence des nations asiatiques et africaines, qui a eu lieu sur l'invitation des Premiers Ministres de la Birmanie, de Ceylan, de l'Inde, de l'Indonésie et du Pakistan, s'est réunie à Bandoung (Indonésie) du 18 au 25 avril 1955 pour étudier les problèmes qui présentent un intérêt commun pour les pays d'Asie et d'Afrique et discuter des moyens qui permettraient aux peuples de ces régions de collaborer plus intensément dans les domaines économique, culturel et politique. La Conférence a notamment déploré « la politique et les mesures de ségrégation et de discrimination raciales qui sont à la base de l'administration publique et des relations humaines dans de vastes régions de l'Afrique et dans d'autres parties du monde »; elle a été d'avis que « cela constituait non seulement une violation flagrante des droits de l'homme, mais encore un déni de ce qui fait la valeur de la civilisation et un déni de la dignité humaine »<sup>26</sup>.

La Conférence de solidarité des peuples d'Afrique et d'Asie, qui a eu lieu au Caire (République arabe unie) du 26 décembre 1957 au 1<sup>er</sup> janvier 1958, a adopté une résolution<sup>27</sup> condamnant les politiques de discrimination raciale sous quelque forme que ce soit, et a recommandé à tous les gouvernements de prendre des mesures

<sup>25</sup> *Cinquième Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, Acte final, 1960, p. 7-8.*

<sup>26</sup> *Conférence des nations asiatiques et africaines, document publié par les services d'information de l'Indonésie, Ambassade de la République d'Indonésie, New Delhi, 1955, p. 210.*

<sup>27</sup> *Conférence de solidarité des peuples d'Afrique et d'Asie, document publié par les Editions en langues étrangères, Moscou, 1958, p. 232-233.*

dans chacun des pays où existe la discrimination raciale afin notamment : a) d'abroger toutes les lois et tous les règlements qui confèrent une forme légale à la discrimination ou à la ségrégation raciales ou à l'*apartheid* ... ; c) d'accorder à toutes les personnes ayant dépassé un certain âge, et sans distinction de couleur, de race ou de religion, le droit de se présenter et de voter aux élections du Parlement ... ; e) de reconnaître, sans aucune réserve, des droits égaux à tous les citoyens.

La Conférence a adopté des résolutions relatives au respect des droits de l'homme et à la prévention de la discrimination raciale. Dans la plus importante de ses décisions, une déclaration intitulée « Pour la paix et la coopération internationales », sont énumérés les 10 facteurs qui, de l'avis de la Conférence, pourraient consolider la paix et la sécurité internationales. Le premier facteur mentionné est le « respect des droits fondamentaux de l'homme et des buts et principes de la Charte des Nations Unies », et le troisième la « reconnaissance de l'égalité de toutes les races ».

Un autre passage du communiqué final traite plus particulièrement du problème de la discrimination raciale ; il y est dit notamment :

« La Conférence des nations asiatiques et africaines déplore la politique et les mesures de ségrégation et de discrimination raciales qui sont à la base de l'administration publique et des relations humaines dans de vastes régions de l'Afrique et dans d'autres parties du monde. Cela constitue non seulement une violation flagrante des droits de l'homme, mais encore un déni de ce qui fait la valeur de la civilisation et un déni de la dignité humaine.

« La Conférence... proclame à nouveau que les peuples asiatiques et africains sont décidés à faire disparaître toute trace de racisme qui pourrait exister dans leurs propres pays ; enfin elle s'engage à user de toute son influence morale pour que les peuples qui s'efforcent de parvenir à ce but ne tombent pas dans les mêmes erreurs. »

La Conférence des États indépendants africains, réunie à Accra (Ghana) du 15 au 22 avril 1958, a condamné<sup>28</sup> la pratique, sous toutes ses formes et dans le monde entier, de la discrimination et de la ségrégation raciales, a adressé un appel aux gouvernements, aux organismes religieux et aux chefs spirituels pour qu'ils intensifient leurs efforts en vue de combattre et de supprimer cette forme d'injustice et a recommandé aux gouvernements participants de prendre des mesures énergiques pour supprimer, lorsqu'il y a lieu, tous les vestiges de discrimination raciale dans leurs pays respectifs.

La même Conférence, réunie à Monrovia (Libéria) du 4 au 8 août 1959, a de nouveau condamné<sup>29</sup> la pratique de la discrimi-

---

<sup>28</sup> Conférence des États africains indépendants, Déclarations et résolutions, Parliament House, Accra (Ghana), 22 avril 1958, p. 7.

<sup>29</sup> Conférence des États africains indépendants, Documents, résolution VII : Discrimination raciale.

mination et de la ségrégation raciales, a invité tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et tous les peuples du monde à faire leurs les résolutions adoptées par l'Organisation des Nations Unies et par les Conférences de Bandoung et d'Accra, en vue de condamner cette pratique inhumaine, et a recommandé « aux divers gouvernements de prendre des mesures efficaces pour persuader l'Union sud-africaine de mettre en œuvre les résolutions de l'Organisation des Nations Unies relatives aux problèmes raciaux ».

La deuxième Conférence des États africains indépendants, qui s'est tenue à Addis-Abéba (Ethiopie) du 14 au 25 juin 1960, a rendu hommage à « toutes les victimes des honteuses politiques d'*apartheid* et de discrimination raciale », et a décidé « de venir en aide aux victimes de la discrimination raciale et de leur fournir tous les moyens nécessaires pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs politiques de liberté et de démocratie »<sup>30</sup>.

La Conférence des pays non alignés, tenue à Belgrade du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 1961, a inscrit dans sa déclaration finale le passage suivant :

« 8. Les participants à la Conférence condamnent résolument la politique d'*apartheid*... et exigent que [l'on renonce] immédiatement à cette politique. Ils déclarent en outre que la politique de discrimination raciale, en quelque lieu du monde que ce soit, constitue une grave violation de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. »

---

<sup>30</sup> *Africa Weekly*, New York, vol. VIII, n° 4, 8 juillet 1960, p. 3.

## CHAPITRE VI

# TENDANCES, CONCLUSIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

### INTRODUCTION

Il est incontestable que, dans les pays et territoires étudiés, la reconnaissance des droits politiques s'est considérablement élargie au cours des dernières années. Dans bien des pays, le suffrage universel égal et au vote secret a été accordé à des catégories de personnes qui n'en jouissaient pas autrefois. D'autre part, presque tous les anciens territoires non autonomes et territoires sous tutelle ont accédé à l'autonomie ou à l'indépendance.

De plus, de nombreuses limitations ou restrictions à l'exercice des droits politiques, autrefois très fréquentes, ont été supprimées peu à peu. Contrairement à une pratique qui était quasi universelle, le droit de vote n'est plus refusé aux femmes que rarement. L'octroi du droit de vote aux illettrés se généralise rapidement grâce au fait que de nouveaux modes de communication de masse permettent que ces personnes prennent effectivement part à la direction des affaires publiques. L'appartenance à une religion donnée, la propriété, le paiement de certains impôts étaient des conditions jadis exigées pour la participation à la direction des affaires publiques; d'une façon générale ces conditions ne sont plus exigées. On peut dire que la suppression de chacune d'elles a constitué un réel progrès dans la voie de l'élimination des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques. De même, l'accession à l'indépendance, dans les dernières années, de dizaines de populations non autonomes a permis d'octroyer l'exercice des droits politiques à plusieurs centaines de millions d'individus.

Au cours des dernières années, les niveaux de vie ont eu tendance à s'améliorer dans certaines régions sous-développées. Plusieurs pays où le taux d'analphabétisme était élevé et le revenu par habitant faible ont fait, soit par leurs propres moyens, soit grâce à la coopération internationale, des progrès considérables, pour ce qui est de donner à leur population la possibilité de jouir des droits économiques, sociaux et culturels. Le climat favorable ainsi créé dans les domaines économique et social a presque invariablement entraîné une amélioration touchant la reconnaissance et l'exercice des droits politiques.

D'autre part, l'œuvre de l'Organisation des Nations Unies,

de même que la Déclaration universelle des droits de l'homme ont beaucoup aidé l'extension des droits politiques. Des instruments mondiaux et régionaux garantissant le respect des droits politiques ont été élaborés et sont entrés en vigueur. La conclusion de ces instruments, à laquelle s'est ajouté un très fort accroissement de l'ampleur de la coopération internationale visant à améliorer les conditions économiques et sociales dans le monde entier, a clairement montré que les droits politiques ne doivent pas seulement être reconnus et respectés, mais qu'ils doivent aussi devenir une réalité vivante.

Il convient de souligner néanmoins que le rythme du progrès, si rapide soit-il, ne l'est pas assez. En effet, si d'innombrables personnes ont voté pour la première fois au cours des dernières années, ou ont été élues ou nommées à des charges publiques dont l'accès leur était jadis interdit, des millions d'individus font encore l'objet de mesures discriminatoires fondées sur des motifs tels que la race, le sexe, la langue ou la religion, et sont ainsi privés de leur droit élémentaire de prendre part à la direction des affaires publiques de leur propre pays; l'exercice de leur droit de vote ou de leur droit de présenter leur candidature à une élection est limité ou restreint, et ils n'ont pas accès aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité avec les autres. De plus, n'étant pas libres d'exercer leurs droits politiques, ces individus ne disposent pas des moyens nécessaires pour exercer un contrôle sur la politique du gouvernement ou les personnes qui sont au pouvoir et ils ne peuvent donc faire reconnaître d'autres droits, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels. Il existe toujours des millions d'êtres habitant des territoires qui n'ont pas encore accédé à l'autonomie politique et qui, partant, n'exercent pas les droits qui font l'objet de la présente étude. La disparition progressive du colonialisme aura certainement pour résultat d'étendre considérablement l'aire d'application des libertés politiques.

On ne peut parler des progrès généralement réalisés dans le domaine des droits politiques sans mentionner également la persistance de pratique discriminatoires qui représentent des phénomènes rétrogrades. Dans tout le rapport, on n'a cessé d'affirmer que la totalité des droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme constitue la seule véritable garantie de la dignité de la personne humaine; on a souligné en conséquence le lien indissoluble qui existe entre la jouissance des droits politiques et la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

On constate en certains endroits que, même lorsque la sauvegarde des droits politiques est satisfaisante, leur exercice devient de moins en moins large et effectif en raison d'une détérioration des conditions de vie de la majorité et d'un accroissement des différences sociales et économiques entre divers secteurs de la population. Dans plusieurs pays — et cela est particulièrement vrai de ceux que

l'on appelle sous-développés — le niveau de vie est parfois tombé si bas qu'il n'était pratiquement plus question de dignité humaine. Dans ces conditions, l'exercice total et efficace des droits politiques devient impossible. Il s'est ainsi créé une véritable discrimination de fait contre les personnes qui manquent d'instruction, qui sont en mauvaise santé ou qui vivent perpétuellement dans la pauvreté et le besoin, tandis que la puissance économique et l'influence demeurent entre les mains de groupes minoritaires, parfois composés non seulement de citoyens du pays en question mais aussi d'étrangers. Afin de remédier aux injustices que cela entraîne, certains Etats ont jugé nécessaire d'appliquer des mesures énergiques visant à relever le niveau de vie de l'homme du peuple et à élargir ainsi les bases de la démocratie nationale. L'absence d'une telle action et d'une action internationale tendant à créer des conditions de vie décentes et à assurer à tous des possibilités égales — autrement dit, le fait de ne pas instaurer un ordre social et international assurant le libre exercice des droits et libertés énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme — équivaut à une protection insuffisante de l'exercice des droits politiques.

La protection active des droits économiques, sociaux et culturels a acquis dans de nombreux pays une grande importance, mais le respect des droits politiques n'y est pas assuré de manière aussi efficace. A ce propos, il convient de souligner que les droits économiques, sociaux et culturels ont un caractère essentiellement dynamique et peuvent donc être l'objet d'une amélioration, et qu'en conséquence toute limitation à la jouissance des droits politiques ne constitue pas seulement une discrimination dans ce domaine particulier, mais aussi une entrave à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels que seule peut assurer une atmosphère de liberté politique. Pour cette raison, la disparition progressive de la tendance à concevoir l'exercice des droits politiques et celui des droits économiques, sociaux et culturels d'une façon partielle et déséquilibrée, contraire aux principes de la Charte et de la Déclaration universelle, constituerait manifestement un progrès sensible vers l'élimination des mesures discriminatoires en ce qui concerne les deux catégories de droits.

Au cours de ces dernières années, on a également assisté à l'accession au pouvoir ou à la consolidation de régimes de force qui suppriment les droits politiques, soit ouvertement, soit d'une façon voilée. Cela ne doit certes pas être confondu avec la tendance contemporaine générale vers un renforcement du pouvoir exécutif auquel correspond un affaiblissement du pouvoir législatif, situation entraînée par les complexités de l'administration moderne et la nécessité de prendre de nombreuses décisions de caractère extrêmement technique. Tant que la population conserve un contrôle effectif par des élections ou d'autres moyens, on ne peut faire aucune objection. Mais, dans certains pays, un pouvoir

exécutif puissant s'est attribué également le droit de prendre toutes les décisions politiques importantes, de déterminer d'une manière inconditionnelle l'action des organes subsidiaires, de promulguer, abroger ou modifier les lois et règlements, et parfois même les décisions judiciaires. Ailleurs, le pouvoir exécutif a soigneusement maintenu les apparences d'un gouvernement reposant sur la volonté populaire et il a même organisé la participation « spontanée » des masses à la direction des affaires publiques, tout en prenant bien soin que cela serve ses propres fins. Dans ces pays — parfois même bien qu'il y ait des élections fréquentes et que le suffrage y soit généralisé — il existe une large discrimination dans le domaine des droits politiques parce que la majorité de la population est privée par la ruse — exercée sous forme de coercition, d'intimidation, de corruption, de vénalité, d'introduction frauduleuse de bulletins de vote dans les urnes ou de dépouillement inexact du scrutin — de son droit de prendre part à la direction des affaires publiques. Ce qu'il y a de remarquable, c'est que, bien qu'il existe depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle certains gouvernements très autocrates et fort peu scrupuleux, l'esprit humain ait si souvent réussi à s'affirmer et à faire reconnaître à nouveau les droits de l'homme et ses libertés fondamentales. Notons en outre qu'aujourd'hui les Etats les plus autocrates et les moins scrupuleux eux-mêmes refusent d'admettre qu'ils privent qui que ce soit de ses droits politiques.

Dans certains autres pays, il existe un pouvoir exécutif puissant, mais temporaire et non permanent. Un régime de ce genre est parfois constitué pour faire face à une situation d'urgence; il diffère du premier type en ce qu'il est prévu que ce régime devra prendre fin et parfois en ce que les pouvoirs de l'exécutif sont restreints par la loi. Bien qu'il ait temporairement pour effet de priver la quasi-totalité des ressortissants du pays en cause de leurs droits politiques, l'existence d'un régime de ce genre peut être acceptable s'il sert à mettre en place le plus rapidement possible les structures et pratiques d'un gouvernement reposant sur la volonté populaire.

Dans d'autres pays encore le pouvoir est exercé par un exécutif fort dont le but avoué est d'arriver par tâtonnements à l'équilibre politique. C'est ainsi que les dirigeants de plusieurs pays nouvellement indépendants, arguant du fait que les populations n'ont pas l'expérience des méthodes démocratiques ainsi que du mécontentement que suscite la lenteur du progrès économique, ont mis en place des régimes dans lesquels le gouvernement représentatif n'est introduit que progressivement, par stades bien définis et déterminés à l'avance. Ils ont estimé que pour parvenir au but final, qui dans certains cas est conçu comme une démocratie très différente de celles qui existent dans d'autres pays, il fallait imposer temporairement, pendant une période expérimentale plus ou moins prolongée, des restrictions à l'exercice de tous les droits

politiques, ou de certains d'entre eux ; pendant ce temps, les divers arrangements en vigueur dans les différents pays et régions du monde sont analysés, synthétisés et essayés sur une modeste échelle avant que ne soit prise une décision définitive. Ici encore se pose la question de savoir si de telles restrictions présentent un caractère véritablement provisoire, auquel cas on peut estimer qu'elles sont justifiées, ou si leur but réel est de retarder indéfiniment le moment où le pouvoir exécutif sera finalement responsable devant le peuple.

Le retour occasionnel à un régime de gouvernement par un exécutif puissant peut être considéré comme une « maladie d'enfance », dont souffrent bien des pays au cours des premiers stades de leur développement en tant qu'États indépendants. L'Amérique latine a connu ce phénomène au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. On peut espérer que dans d'autres régions où les États ont acquis leur indépendance à une date plus récente, la durée des périodes de gouvernement populaire se prolongera progressivement, comme cela fut le cas dans les pays d'Amérique latine.

On peut dire que l'élimination de la discrimination en matière de jouissance des droits politiques est parfois une entreprise de longue haleine qui ne donne que des résultats graduels. Les individus ou les groupes qui ont été victimes de mesures discriminatoires n'obtiennent souvent que peu à peu du gouvernement de leur pays la reconnaissance de leurs droits politiques, et bien des années peuvent s'écouler encore avant que la gamme complète des droits politiques ne leur soit assurée à la fois en droit et en fait. Certains obtiennent d'abord, par exemple, la reconnaissance du droit de vote et plus tard seulement le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques. Pour d'autres, le processus est inversé ; on reconnaît d'abord leur droit de remplir certaines fonctions publiques et on ne leur permet qu'ensuite de voter ou de se présenter aux élections. Dans certains cas, des individus ou des groupes peuvent arriver à jouir partiellement de certains droits politiques bien avant que leur égalité complète avec les autres soit reconnue. Ainsi, leur droit de voter aux élections peut être reconnu, mais à des conditions différentes de celles qui s'appliquent au reste de la population.

Lorsqu'on étudie les cas où des individus ou des groupes n'ont qu'une jouissance incomplète ou partielle des droits politiques, il faut tenir compte de l'orientation générale ainsi reflétée ; si cette orientation va dans le sens d'une pleine jouissance ultérieure de tous les droits politiques, la situation — même si on ne peut l'accepter que pour un temps — est assurément plus encourageante que si l'orientation va en sens inverse.

D'une façon générale, c'est des pouvoirs publics des pays ou territoires et dans chaque unité politique que dépend l'élimination de la discrimination en matière de jouissance des droits politiques,

et ils ont le devoir d'intervenir chaque fois qu'il est fait obstacle à la pleine jouissance de ces droits. On peut considérer qu'ils ont à cet égard un triple devoir.

Premièrement, ils doivent créer les conditions générales nécessaires à l'exercice de tous les droits de l'homme, y compris les droits politiques. A cet égard, ils ont l'obligation de résoudre le problème de la misère, de la pauvreté, du besoin et de l'ignorance, et d'élever les niveaux de vie et ils doivent également veiller à faire l'éducation civique de toutes les personnes auxquelles a été récemment donnée ou sera bientôt donnée la possibilité de jouir de leurs droits politiques, afin de les préparer à exercer intelligemment ces droits.

Deuxièmement, ils doivent adopter et appliquer toutes les mesures nécessaires pour assurer à chacun, sans distinction aucune, la possibilité d'exercer ses droits politiques et pour faire ainsi vraiment de la volonté du peuple le fondement de l'autorité des pouvoirs publics. Dans le cas d'Etats chargés de l'administration de territoires non autonomes, lesdites mesures doivent s'étendre à ces territoires aussi bien qu'à la région métropolitaine, conformément au principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples énoncé à l'Article premier de la Charte, aux obligations assumées conformément à l'Article 73 et à la Déclaration de l'Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux <sup>1</sup>.

Enfin, les pouvoirs publics doivent empêcher les particuliers de faire obstacle ou d'apporter des restrictions à l'exercice des droits politiques.

A cet égard, il faut souligner une fois de plus que l'élimination de la discrimination en matière de jouissance des droits politiques constitue un moyen — et peut-être le moyen le plus efficace — d'extirper d'autres formes de discrimination et d'aider toutes les populations à jouir pleinement de leurs droits et de leurs libertés fondamentales. En outre, une pleine et égale participation à tous les aspects de la vie publique est indispensable non seulement pour arriver à l'égalité de statut entre tous les membres de la famille humaine, mais aussi pour édifier une société meilleure où tous auront leur part de responsabilité dans les décisions d'intérêt général.

Les conclusions essentielles à dégager de la présente étude sur la liberté et la non-discrimination en matière de droits politiques peuvent être résumées sous forme de principes généraux, qui reprennent, en les précisant, ceux qui sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment aux articles 2 et 21.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les paragraphes 3 et 4 de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale.

De tels principes généraux, qui constituent ce que l'on peut considérer comme une liste minimum des droits politiques essentiels sans lesquels il n'est même pas possible de parler de liberté politique, pourraient servir à faire l'éducation non seulement de l'opinion publique mais encore des gouvernements. En outre, un accord éventuel sur ces principes pourrait conduire un jour à l'établissement d'instruments internationaux ayant pour objet de faciliter la jouissance de ces droits et la diffusion de ces principes.

Il convient bien entendu que ces principes se présentent sous forme de normes aussi générales que possible et revêtent un caractère objectif. Il serait extrêmement dangereux et nuisible de chercher à classer arbitrairement les pays en différentes catégories établies, par exemple, en fonction des degrés variables de développement politique ou économique, et de rédiger des séries de principes distinctes pour tenir compte de ces situations. Etant donné toutefois que ces différences existent effectivement, on ne peut pas s'attendre à ce que des principes généraux, quels qu'ils soient, soient immédiatement applicables à tous les États. Leur mise en œuvre complète et définitive dépendra nécessairement des conditions découlant de l'histoire, du développement économique et social et de maints autres facteurs.

Les principes proposés ci-dessous s'inspirent quant au fond de la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment des articles 2 et 21, mais ils sont un peu plus détaillés et, dans certains cas, ils vont plus loin. Dans ces derniers cas, ils peuvent révéler des zones de désaccord en ce qui concerne quelques notions et expressions, étant donné que certains mots n'ont pas le même sens partout. Mais c'est là un problème commun à l'élaboration de tous les principes généraux, et l'on s'est efforcé ici de le résoudre en utilisant des termes simples et concrets sur lesquels il ne peut guère y avoir malentendu ou désaccord.

Il faut toutefois se rappeler un fait très important: même le respect le plus total des principes exposés ci-dessus ne garantit pas automatiquement que le pouvoir de l'État se fonde sur la volonté du peuple. Par exemple, dans des pays où des élections au suffrage universel et égal et au scrutin secret ont lieu à intervalles raisonnables, on peut néanmoins constater que le véritable contrôle du gouvernement n'appartient pas aux masses populaires ni aux représentants qu'elles ont choisis, mais à un exécutif fort, à un parti ou à une organisation politique, ou à un groupe minoritaire. Dans de tels cas, il peut même arriver que les pouvoirs publics insistent de façon excessive sur les formes et les procédures qui sont propres à la démocratie, afin de dissimuler le fait que celle-ci a été vidée de sa substance et que tout le pouvoir réel est exercé par des individus qui n'ont jamais été librement élus par la majorité de la population.

Compte tenu de ces considérations, les principes généraux ci-après sont soumis pour examen aux gouvernements et à la communauté internationale :

PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS A LA LIBERTÉ  
ET A LA NON-DISCRIMINATION  
EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES

*Préambule*

*Considérant* que les peuples du monde ont affirmé dans la Charte des Nations Unies leur résolution de proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

*Considérant* que la Charte mentionne au nombre des buts des Nations Unies la nécessité de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

*Considérant* que la Déclaration universelle des droits de l'homme, reprenant en le précisant le principe de la non-discrimination, proclame que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés énoncés dans ladite Déclaration, sans distinction aucune, notamment d'opinion politique, et prévoit qu'il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante,

*Considérant* que, les intérêts de la majorité étant souvent méconnus quand le pouvoir politique est aux mains d'une minorité, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est une condition indispensable pour permettre à tous de jouir effectivement des autres droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels,

*Considérant* que l'exercice des droits politiques est directement lié au respect de la liberté d'opinion et d'expression et de la liberté de réunion et d'association pacifiques,

*En conséquence*, les principes généraux suivants sont proclamés pour que soit reconnu à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et les autres droits politiques connexes, ainsi que pour empêcher la discrimination dans la jouissance de ces droits.

I. — *Droits politiques des nationaux*

a) Tous les nationaux <sup>2</sup> d'un pays peuvent se prévaloir dans ledit pays des mêmes droits politiques sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, d'instruction, de religion, d'opinion

---

<sup>2</sup> Le mot « national » est employé ici pour désigner tout individu rattaché à un Etat par un lien d'allégeance.

politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

b) Nul ne pourra se voir refuser une nationalité ni en être privé si cette mesure est destinée à le priver de ses droits politiques.

c) Les conditions d'âge et autres conditions imposées par la loi en ce qui concerne l'exercice d'un droit politique quelconque seront les mêmes pour tous les ressortissants d'un pays.

## II. — *Universalité du suffrage*

Tout ressortissant a le droit de voter dans toute élection nationale ou autre consultation populaire organisée dans son pays ainsi que dans toute autre élection ou consultation populaire organisée dans l'unité politique ou administrative dudit pays où il a sa résidence.

## III. — *Égalité du suffrage*

a) Tout ressortissant d'un pays a, dans des conditions d'égalité, le droit de vote dans toutes les élections et autres consultations populaires s'il remplit les conditions requises; chaque vote à la même valeur.

b) Lorsque le vote se fait par circonscriptions, le rapport entre le nombre des sièges alloués à chaque circonscription au sein de l'organe élu et le nombre total des sièges dans cet organe doit se rapprocher autant que possible du rapport entre la population de la circonscription et la population totale du pays. Lorsque le système comporte deux chambres, cette règle s'applique aux élections à l'une des deux chambres au moins.

c) Toute élection et consultation populaire au scrutin direct, se fait sur la base d'une liste électorale générale où est inscrit tout ressortissant remplissant les conditions requises.

## IV. — *Secret du vote*

a) Tout électeur doit pouvoir voter dans des conditions assurant le secret de son vote ou de ses intentions.

b) Aucun électeur ne peut être requis, en justice ou autrement, de dire comment il a exprimé son suffrage ou comment il a l'intention de le faire, et nul ne peut tenter d'obtenir d'un électeur, par des voies directes ou autres, des renseignements sur la manière dont il a voté ou a l'intention de le faire.

## V. — *Périodicité des élections*

Les élections à toutes les fonctions publiques électives ont lieu à intervalles raisonnables, afin de permettre au peuple d'exercer sur ses représentants un contrôle efficace.

## VI. — *Caractère honnête des élections et autres consultations populaires*

a) Tout électeur est libre de voter pour le candidat ou la liste de candidats de son choix lors de toute élection à des fonctions publiques, et il ne peut être contraint de voter pour un candidat ou une liste de candidats déterminé.

b) Tout électeur est libre de voter pour ou contre toute proposition soumise à un plébiscite, un référendum, ou autre consultation populaire.

c) Toutes élections et autres consultations populaires sont surveillées par des autorités dont l'indépendance et l'impartialité sont assurées et dont les décisions peuvent être contestées devant un organe judiciaire ou tout autre organe indépendant et impartial.

d) La liberté d'opinion et d'expression et la liberté de réunion et d'association pacifiques sont essentielles à la jouissance des droits politiques et doivent être assurées à tous les candidats et à leurs partisans dans le cas d'élections aux fonctions publiques et aux partisans et adversaires de toute proposition soumise à un plébiscite, un référendum ou autre consultation populaire.

e) La libre expression, par des moyens pacifiques, de l'opposition politique doit être reconnue<sup>3</sup>.

#### VII. — *Accès aux fonctions publiques électives*

a) Tout ressortissant est éligible dans des conditions d'égalité à toute fonction publique élective dans son pays ou dans toute circonscription politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside, sous réserve qu'il remplisse les conditions requises pour exercer cette fonction.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes, y compris les membres des forces armées, dont l'élection peut entraîner un conflit entre leurs devoirs ou intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité, est déterminée par la loi.

#### VIII. — *Accès aux fonctions publiques non électives*

a) Tout ressortissant doit pouvoir être nommé dans des conditions d'égalité à toute fonction publique non élective dans son pays, ou dans toute circonscription politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside, sous réserve qu'il remplisse les conditions requises pour exercer cette fonction.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes dont la nomination ou l'affectation à une fonction publique non élective peut entraîner un conflit entre leurs devoirs ou leurs intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité, est déterminée par la loi.

c) Toute nomination à un poste de fonctionnaire de carrière doit avoir lieu dans des conditions d'objectivité et d'impartialité.

#### IX. — *Mesures visant à assurer la représentation satisfaisante de certains groupes de la population*

Des mesures spéciales prises pour assurer la représentation satisfaisante d'un groupe de la population d'un pays dont les membres, pour des raisons politiques, économiques, sociales ou culturelles, ne peuvent en fait exercer leurs droits politiques dans les mêmes conditions que le reste de la population, ne sont pas considérées comme discriminatoires,

---

<sup>3</sup> Ce principe s'inspire du texte adopté par l'Assemblée générale dans la résolution 290 (IV) : « *Éléments essentiels de la paix* ».

sous réserve que ces mesures ne restent en vigueur qu'aussi longtemps qu'elles répondent à un besoin et seulement dans la mesure où elles sont nécessaires.

#### X. — *Limitations*

Les droits et libertés énoncés ci-dessous ne peuvent, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies. Ils ne sont soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la morale et du bien-être général dans une société démocratique.

## CHAPITRE VII

# PROPOSITIONS

### INTRODUCTION

Il appartient à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, qui a décidé d'entreprendre la présente étude, de formuler de son propre chef des recommandations à la Commission des droits de l'homme pour que la communauté internationale prenne de nouvelles mesures en vue d'éliminer la discrimination dans le domaine des droits politiques.

S'il est une conclusion qui se dégage de cette étude, c'est que les mesures actuelles visant à éliminer la discrimination dans le domaine des droits politiques sont loin d'être satisfaisantes. D'une part, les mesures que de nombreux gouvernements ont prises à l'échelon national manquent de vigueur et d'efficacité, et dans certains pays, non seulement l'Etat considère cette discrimination avec indifférence, mais, ce qui est pire encore, il en est l'instigateur. D'autre part, — en dépit de toutes les mesures utiles décrites au chapitre V ci-dessus — la communauté internationale n'a pas encore pu s'acquitter de toutes les obligations que la Charte lui impose. Les pactes relatifs aux droits de l'homme ne sont pas encore achevés; seules quelques-unes des nombreuses violations graves des droits de l'homme ont été examinées à l'ONU, et dans la plupart des cas étudiés les mesures prises ont été insuffisantes.

Dans la présente étude, on s'est efforcé de préciser en termes simples la nature du problème et de proposer quelques principes généraux et quelques normes minimales qui pourraient servir à éclairer les gouvernements et l'opinion mondiale. Cependant, il est évident qu'à elle seule cette étude ne peut remédier aux défauts qu'elle signale. La Sous-Commission est maintenant arrivée au point où elle doit entreprendre l'élaboration d'un programme d'action qui, s'il était appliqué par les gouvernements au moyen de mesures sur le plan tant national qu'international prises dans le cadre de l'ONU, éliminerait en fin de compte tous les vestiges de discrimination dans le domaine des droits politiques. Ce programme compléterait, naturellement, l'action de grande envergure que les Nations Unies ont déjà entreprise avec la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention

sur les droits politiques de la femme, le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, et de nombreux autres instruments.

Afin de faciliter la tâche de la Sous-Commission, qui sera certainement très difficile et très délicate, il serait peut-être utile de présenter ici quelques propositions qui pourraient au moins servir de base de discussion.

#### DIFFUSION DE L' « ÉTUDE »

La Sous-Commission se rappellera que les études antérieures parues dans cette série, telles que l'*Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement* et l'*Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses*, ont été imprimées et diffusées à l'intention notamment des gouvernements, des institutions spécialisées, des centres de recherche et des particuliers qu'intéressent les problèmes qui y sont traités. La Sous-Commission désirera peut-être se prononcer sur la diffusion des renseignements contenus dans le présent rapport.

#### ÉLABORATION DE PROJETS DE PRINCIPES

La Sous-Commission pourra examiner l'opportunité de passer en revue les principes généraux énoncés au chapitre précédent de la présente étude en vue d'élaborer une série de projets de principes sur la liberté et la non-discrimination en matière de droits politiques, qui pourraient être soumis aux organes supérieurs des Nations Unies aux fins d'adoption.

Dans ces projets de principes, on pourrait amplifier et interpréter les dispositions de la Charte et de la Déclaration universelle des droits de l'homme concernant la non-discrimination, qui visent en particulier les droits politiques énoncés à l'article 21 de la Déclaration. En fait, ces principes pourraient être de portée analogue aux principes sur la liberté et la non-discrimination dans l'enseignement et en matière de liberté de religion et des pratiques religieuses, que la Sous-Commission a mis au point à ses neuvième et douzième sessions respectivement.

Une fois que la Sous-Commission, après examen approfondi, les aurait mis au point définitivement, ces projets de principes remplaceraient naturellement les principes généraux formulés dans la présente étude, car leur adoption par un organe des Nations Unies leur conférerait une certaine validité sur le plan international.

La Sous-Commission désirera peut-être examiner s'il serait utile de recommander l'élaboration d'instruments internationaux ou régionaux en vue d'éliminer les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques. A ce sujet, on se rappellera que l'Organisation des Nations Unies a déjà établi une Convention sur les droits politiques de la femme et qu'elle prépare actuellement le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques. On se rappellera également que, dans le protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les Etats contractants s'engagent à « organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».<sup>1</sup>

Il est hors de doute qu'une fois achevé et adopté le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques représentera un progrès important dans la lutte contre les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques, et l'Assemblée générale a déjà donné la priorité à l'élaboration de ce très important instrument international. Néanmoins, il est évident qu'il faudra sans doute de nombreuses années pour que ce projet puisse être mis au point et entrer en vigueur, en partie à cause des nombreuses questions extrêmement délicates qu'ont soulevées les textes présentés aux fins d'insertion dans le projet. Il est fort possible qu'un instrument d'une portée plus limitée, consacré spécialement et exclusivement à l'élimination des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques énoncés à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, pourrait être mis au point plus rapidement et entrer en vigueur plus tôt. Cet instrument pourrait prendre la forme d'une convention internationale, d'une déclaration de principes généraux, ou des deux à la fois.

Naturellement, il serait quelque peu prématuré de décider de la forme de l'instrument avant de savoir si un accord sur les principes pourrait être réalisé. Cependant, si un terrain d'entente peut être trouvé en ce qui concerne les normes à appliquer, on pourra alors s'efforcer sérieusement de déterminer si leur insertion dans une convention serait le meilleur moyen de favoriser la jouissance des droits politiques pour tous sans discrimination, ou si une simple déclaration énonçant les principes serait suffisante.

Qu'un instrument international soit établi ou non, on pourrait encourager des groupes de pays de diverses régions du monde à collaborer pour l'élaboration d'instruments régionaux destinés à éliminer dans les régions correspondantes les mesures discrimi-

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies, *Annuaire des droits de l'homme pour 1952*, p. 464.

natoires dans le domaine des droits politiques. Des instruments régionaux de cet ordre permettent non seulement de protéger les habitants de la région, mais servent également « d'exemple contagieux » pour d'autres régions qui sont ainsi amenées à faire des efforts analogues. Comme on l'a noté plus haut, au cours des dernières années, certains pays européens sont devenus parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à son protocole, instituant une organisation visant à assurer la reconnaissance et la jouissance de certains droits politiques. Cette mesure a entraîné les pays latino-américains à renforcer leurs propres efforts en vue d'élaborer un accord régional analogue, accord qui était resté en sommeil depuis que l'idée en avait été soulevée à la Conférence de Chapultepec en 1945. Il semble que les pays d'Amérique latine se trouvent actuellement dans une situation particulièrement favorable pour élaborer un instrument régional destiné à éliminer les mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques, en attendant l'achèvement et l'adoption du pacte sur les droits de l'homme, parce que ces pays sont déjà parties à une organisation de coopération internationale, parce qu'il n'existe pas de divergences d'opinion fondamentales entre la grande majorité d'entre eux quant à la nature des droits politiques et parce qu'ils sont profondément convaincus que tous les pays membres de ladite organisation doivent respecter le principe de la démocratie représentative.

Même si on décide d'élaborer une série de textes régionaux, un instrument international relatif à la question trouvera malgré tout sa place, ne serait-ce que pour aider à réaliser une plus grande uniformité. En fait, de telles mesures prises sur le plan régional pourraient préparer une action plus étendue de l'Organisation des Nations Unies.

#### RAPPORTS SUR LES MESURES DISCRIMINATOIRES DANS LE DOMAINE DES DROITS POLITIQUES

Il se peut que le système des rapports triennaux adopté par la Commission des droits de l'homme se prête à la communication par les gouvernements de renseignements sur les progrès réalisés dans la lutte contre les mesures discriminatoires dans le domaine envisagé; sinon, on pourrait envisager d'établir un système spécial. On pourrait également étudier la possibilité de recueillir de nouveaux éléments d'informations auprès des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif. De toute manière, l'ensemble de la documentation rassemblée par le Secrétaire général pourrait être soumis à l'organe compétent de l'ONU à des intervalles réguliers aux fins d'examen, d'observations et de recommandations en vue d'une action future.

Si le système de rapports triennaux se révèle insuffisant, on

pourra envisager des rapports spéciaux établis dans la même forme que le rapport sur les constitutions, lois électorales et autres textes législatifs relatifs aux droits politiques de la femme, présenté chaque année à l'Assemblée générale par le Secrétaire général et qui seraient consacrés aux mesures discriminatoires autres que celles qui sont fondées sur le sexe. Ces rapports pourraient être essentiellement établis au moyen de renseignements fournis par les gouvernements et l'instrument international mentionné plus haut pourrait prévoir la communication de rapports sur la question.

#### CYCLES D'ÉTUDES RÉGIONAUX SUR LA JOUISSANCE DES DROITS POLITIQUES PAR TOUS

Lors de cycles d'études régionaux sur les droits politiques de la femme qui ont déjà lieu dans diverses parties du monde, on s'est surtout attaché aux méthodes permettant d'accroître la participation de la femme aux activités politiques. Ces cycles d'études ont réuni des personnalités pendant des périodes de quelques jours afin de les encourager à réfléchir sur la question et, grâce à leur influence, de développer dans le public un sens plus aigu des problèmes en cause et des diverses méthodes pouvant être adoptées pour les résoudre. On y a traité non seulement des aspects formels des droits politiques, mais aussi des droits et devoirs du citoyen et des divers facteurs affectant la participation de la femme à la vie publique.

Il y a aujourd'hui dans le monde de nombreux pays où la masse de la population n'a accédé que récemment à la jouissance des droits politiques et où les hommes comme les femmes doivent apprendre à participer à la direction des affaires publiques. Dans les régions où ces pays sont nombreux, des cycles d'études pourraient être utiles comme moyens d'échanger des renseignements et de mettre en commun l'expérience acquise, ainsi que de modifier l'attitude du public en ce qui concerne l'exercice des droits politiques par tous. Ces cycles d'études pourraient être organisés par le Secrétaire général sur la demande d'un gouvernement hôte.

De tels cycles d'études permettraient également d'établir un tableau véridique et à jour de la situation dans divers pays et régions, et d'examiner le moyen de surmonter les difficultés — en particulier dans le domaine administratif. Ils permettraient de rassembler une documentation complète et d'entreprendre des études exhaustives sur les aspects particulièrement délicats du problème, et ainsi d'analyser les raisons pour lesquelles certains États n'ont pas encore pu appliquer les normes énoncées à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. En outre, les rapports des cycles d'études complèteraient les rensei-

gnements que la Commission des droits de l'homme trouve dans les rapports triennaux.

Le principal problème à cet égard résulte d'une disposition qui figure dans la résolution 926 (X) de l'Assemblée générale autorisant l'organisation de cycles d'études en vue d'examiner les questions relatives aux droits de l'homme; aux termes de cette disposition, le Secrétaire général ne peut réunir des cycles d'études que sur la demande d'un État Membre de l'Organisation des Nations Unies. Jusqu'à présent, aucun État Membre n'a demandé l'organisation d'un cycle d'études sur la lutte contre les mesures discriminatoires, sauf en ce qui concerne celles qui sont fondées sur le sexe. La Commission des droits de l'homme n'a pas saisi le Conseil de la proposition présentée par la Sous-Commission à sa douzième session, dans la résolution 10 (XII), en vertu de laquelle le Conseil économique et social aurait prié le Secrétaire général de prendre l'initiative d'organiser une série de cycles d'études à l'intention d'experts, nommés par les gouvernements et participant à titre individuel, afin d'étudier divers aspects techniques de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

#### ASSISTANCE AUX GOUVERNEMENTS POUR ASSURER LA LIBERTÉ DES ÉLECTIONS OU AUTRES CONSULTATIONS POPULAIRES

Si l'Organisation des Nations Unies a assuré normalement la surveillance d'élections et de plébiscites lorsque l'Assemblée générale le lui a demandé, elle a aussi été parfois appelée à fournir l'assistance d'experts au gouvernement d'un pays indépendant, sur sa demande, pour assurer la liberté des élections et autres consultations populaires.

Par exemple, en février 1958, l'Organisation des Nations Unies a fourni au Gouvernement du Costa Rica, à la demande de ce dernier, une liste de personnalités éminentes parmi lesquelles ce gouvernement a choisi trois personnes, qu'il a invitées à assister aux élections nationales costariciennes de février 1958. Ces personnes ont par la suite présenté un rapport au gouvernement et l'une d'elles est demeurée dans le pays pendant un certain temps pour faire un rapport personnel au gouvernement sur les lois et procédures électorales du pays. Le gouvernement a accepté ses recommandations et demandé les services d'un expert pour les appliquer. Par la suite, l'expert a passé trois mois au Costa Rica, au début de 1960, et a présenté au gouvernement un rapport détaillé sur les lois et procédures électorales du pays. Ces activités se sont déroulées dans le cadre du Programme de services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme.

Il pourrait être utile que l'Organisation des Nations Unies,

envisageant la possibilité que des gouvernements lui adressent des demandes similaires au cours des prochaines années, se mette en mesure d'y donner suite. De nombreux gouvernements sont fiers à juste titre de pouvoir organiser des élections libres et d'assurer la jouissance des droits politiques à tous leurs ressortissants sans discrimination, mais d'autres peuvent reconnaître que, en raison des circonstances particulières, ils ne disposent pas des moyens nécessaires à cette fin. Il peut également se faire qu'un gouvernement parfaitement capable d'assurer la liberté des élections dans son pays, désire néanmoins prouver au monde entier la régularité des opérations.

Les divers pays ne peuvent plus se permettre de vivre dans l'isolement; chacun doit rechercher une formule de coopération et de collaboration avec ses voisins et au sein de la communauté internationale. En outre, maintenant plus qu'à toute autre époque de l'histoire, chaque pays est exposé au jugement de l'opinion mondiale; il n'est plus possible de dissimuler les faits, en particulier lorsque les pouvoirs publics d'un pays ne représentent pas effectivement la volonté du peuple. La coopération dont un gouvernement bénéficie dépend en grande partie de la légitimité de son mandat; c'est pourquoi certains gouvernements peuvent trouver avantageux que le monde sache qu'ils ont été choisis par des élections libres assorties de garanties appropriées relatives aux droits politiques, garanties au nombre desquelles on peut citer l'assistance d'experts de réputation internationale. L'Organisation des Nations Unies devrait être prête à répondre avec diligence à de telles demandes d'assistance, examinant le bien-fondé de chacune d'elles et respectant naturellement en toutes circonstances la souveraineté des États intéressés.

## Annexes

### ANNEXE I

# PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS A LA LIBERTÉ ET A LA NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES<sup>a</sup>

#### *Préambule*

*Considérant* que les peuples du monde ont affirmé dans la Charte des Nations Unies leur résolution de proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

*Considérant* que la Charte mentionne au nombre des buts des Nations Unies la nécessité de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

*Considérant* que la Déclaration universelle des droits de l'homme, reprenant en le précisant le principe de la non-discrimination, proclame que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés énoncés dans ladite Déclaration, sans distinction aucune, notamment d'opinion politique, et prévoit qu'il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante,

*Considérant* que, les intérêts de la majorité étant souvent méconnus quand le pouvoir politique est aux mains d'une minorité, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est une condition indispensable pour permettre à tous de jouir effectivement des autres droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels,

*Considérant* que l'exercice des droits politiques est directement lié au respect de la liberté d'opinion et d'expression et de la liberté de réunion et d'association pacifiques,

*Considérant* que lesdits droits ne peuvent être effectivement garantis que dans un monde où les principes de la Charte, en particulier le principe de la libre détermination des peuples, et les principes exprimés dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux contenue dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, recevront une pleine application,

---

<sup>a</sup> La Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a formulé ces principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques à sa quatorzième session (1962) après avoir pris connaissance du projet de principes soumis par le Rapporteur spécial (voir chapitre VI de la présente *Etude*). La Sous-Commission a transmis ces principes généraux à la Commission des droits de l'homme, aux fins d'examen et d'adoption.

En conséquence, les principes généraux suivants sont proclamés pour que soient reconnus à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et les autres droits politiques connexes, ainsi que pour empêcher la discrimination dans la jouissance de ces droits :

### I. — *Droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes*

Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes; en vertu de ce droit, ils déterminent leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

### II. — *Droits politiques des ressortissants d'un pays*

a) Tous les ressortissants d'un pays peuvent se prévaloir dans ledit pays de la plénitude des droits politiques, égaux pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de sexe, de couleur, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

b) Nul ne peut se voir refuser une nationalité ni en être privé si cette mesure est destinée à lui refuser ses droits politiques ou à l'en priver.

c) Les conditions d'âge, la durée de résidence et autres conditions imposées par la loi en ce qui concerne l'exercice d'un droit politique quelconque doivent être les mêmes pour tous les ressortissants d'un pays ou, le cas échéant, les habitants d'une unité politique du pays.

### III. — *Liberté d'opinion et d'association*

La liberté d'opinion et d'expression et la liberté de réunion et d'association pacifiques sont essentielles à la jouissance des droits politiques. Ces libertés, de même que l'accès aux facilités et moyens nécessaires à leur exercice, doivent être assurés à toute personne en tout temps.

### IV. — *Universalité du suffrage*

Tout ressortissant a le droit de voter dans toute élection nationale, référendum ou plébiscite organisé dans son pays ainsi que dans toutes consultations populaires du même ordre organisées dans l'unité politique ou administrative dudit pays où il a sa résidence. Le droit de vote ne doit pas être subordonné à la faculté de lire et écrire, ou d'autres conditions touchant le niveau d'études.

### V. — *Égalité du suffrage*

a) Tout ressortissant d'un pays a, dans des conditions d'égalité, le droit de vote dans toutes les élections et autres consultations populaires s'il remplit les conditions requises; chaque vote a la même valeur.

b) Lorsque le vote se fait par circonscriptions, celles-ci doivent être constituées d'une manière équitable répondant le plus exactement et le plus complètement possible à la volonté de tous les électeurs.

c) Toute élection ou consultation populaire, au scrutin direct, se fait sur la base d'une liste électorale générale où est inscrit tout ressortissant remplissant les conditions requises.

### VI. — *Secret du vote*

a) Tout électeur doit pouvoir voter dans des conditions assurant le secret de son vote ou de ses intentions.

b) Aucun électeur ne peut être contraint, en justice ou autrement, de dire

comment il a exprimé son suffrage ou comment il a l'intention de le faire, et nul ne doit tenter d'obtenir d'un électeur, par des voies directes ou autres, des renseignements sur la manière dont il a voté ou a l'intention de le faire.

#### VII. — *Périodicité des élections*

Les élections à toutes les fonctions publiques électives ont lieu à intervalles raisonnables, de façon que la volonté du peuple puisse être, en tout temps, le fondement de l'autorité publique.

#### VIII. — *Caractère honnête des élections et autres consultations populaires*

a) Tout électeur est libre de voter pour le candidat ou la liste de candidats de son choix lors de toute élection à des fonctions publiques, et il ne peut être contraint de voter pour un candidat ou une liste de candidats déterminés.

b) Tout électeur est libre de voter pour ou contre toute proposition soumise à un plébiscite, un référendum, ou autre consultation populaire.

c) Les élections et autres consultations populaires, ainsi que la préparation et la révision périodique des listes électorales, sont surveillées par des autorités dont l'indépendance et l'impartialité sont assurées et dont les décisions peuvent faire l'objet de recours devant l'autorité judiciaire ou toute autre instance indépendante et impartiale.

d) La libre expression, par des moyens pacifiques, de l'opposition politique doit être assurée ainsi que l'organisation et le libre fonctionnement des partis politiques et le droit de présenter des candidats aux élections.

#### IX. — *Accès aux fonctions publiques électives*

a) Tout ressortissant est éligible dans des conditions d'égalité à toute fonction publique élective dans son pays ou dans toute unité politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes dont l'élection peut entraîner un conflit entre leurs devoirs ou intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité est déterminée par la loi.

#### X. — *Accès aux fonctions publiques non électives*

a) Tout ressortissant doit pouvoir être nommé dans des conditions d'égalité à toute fonction publique non élective dans son pays, ou dans toute unité politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes dont la nomination ou l'affectation à une fonction publique non élective peut entraîner un conflit entre leurs devoirs, ou leurs intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité, est déterminée par la loi.

c) Toute nomination à un poste de fonctionnaire de carrière doit avoir lieu dans des conditions d'objectivité et d'impartialité.

#### XI. — *Mesures qui ne doivent pas être considérées comme discriminatoires*

Ne sont pas considérées comme discriminatoires les mesures législatives ou réglementaires visant :

a) Les conditions raisonnables à remplir pour l'exercice du droit de vote ou du droit d'accéder à des fonctions publiques électives.

b) Les qualifications raisonnables exigées pour être nommé à un emploi public, découlant de la nature des fonctions.

c) Un délai raisonnable pour l'exercice, par les naturalisés, des droits politiques, à condition qu'elles s'accompagnent d'une politique libérale de naturalisation.

d) Sous réserve qu'elles ne restent en vigueur qu'aussi longtemps qu'elles répondent à un besoin et seulement dans la mesure où elles sont nécessaires, les dispositions spéciales prises pour assurer :

- i) La représentation satisfaisante d'un groupe de la population d'un pays dont les membres, pour des raisons politiques, économiques, religieuses, sociales, historiques ou culturelles, ne peuvent en fait exercer leurs droits politiques dans les mêmes conditions que le reste de la population;
- ii) La représentation équilibrée des différents groupes de la population d'un pays.

## XII. — *Limitations*

Les droits et libertés énoncés ci-dessus ne peuvent, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies. Ils ne sont soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de l'ordre public, de la morale et du bien-être général dans une société démocratique. Toute limitation qui pourra être imposée devra être compatible avec les buts et principes des Nations Unies.

## XIII. — *Garantie constitutionnelle*

Le meilleur moyen de garantir les droits et libertés proclamés ci-dessus est de les inscrire dans la constitution ou dans d'autres lois fondamentales, qui ne pourront pas être abrogées ni modifiées au moyen de la procédure législative ordinaire.

## XIV. — *Recours à des tribunaux indépendants*

Tout déni ou violation de ces droits et libertés pourra faire l'objet, de la part de la personne ou des personnes lésées, d'un recours devant des tribunaux indépendants et impartiaux.

## XV. — *Application des principes*

Ces principes s'appliqueront à tous les pays indépendants et aux pays qui se trouvent sous domination étrangère.

## HISTORIQUE DE L'«ÉTUDE»

A sa cinquième session (1952), la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a été saisie d'une proposition tendant à ce que soit effectuée une étude des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques et a inscrit cette question sur la liste des études qu'elle envisageait d'entreprendre; cette liste a reçu par la suite l'approbation de la Commission des droits de l'homme et celle du Conseil économique et social.

En janvier 1956, la Sous-Commission a décidé de procéder à cette étude et a désigné l'auteur du présent document comme Rapporteur spécial. Elle l'a prié de suivre la méthode générale qui avait déjà été appliquée pour l'étude des mesures discriminatoires dans le domaine de l'enseignement.

Pour commencer ses travaux, le Rapporteur spécial a donc rassemblé <sup>a</sup>, analysé et vérifié la documentation pertinente. Il a utilisé surtout les sources suivantes: a) gouvernements des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées; b) Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; c) institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies; d) organisations non gouvernementales, particulièrement celles qui sont dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Pour compléter cette documentation, l'auteur s'est reporté, le cas échéant, aux travaux d'érudits et de savants réputés.

Avec l'aide du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, le Rapporteur spécial a dressé une liste provisoire des renseignements reçus de 88 Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou des institutions spécialisées. Il tient à ce sujet à exprimer sa profonde gratitude à tous ceux qui ont fourni des renseignements pour servir de base à l'étude, et plus particulièrement aux gouvernements et aux organisations non gouvernementales intéressés. Il doit cependant indiquer avec regret que, malgré les demandes qu'il leur a lui-même adressées, et malgré l'appel spécial à la collaboration qui a été lancé par la Deuxième Conférence des organisations non gouvernementales qui s'emploient à éliminer les préjugés et la discrimination, les organisations non gouvernementales ont apporté à la présente étude une contribution moins importante qu'aux études entreprises précédemment par la Sous-Commission. Les représentants de certaines de ces organisations ont expliqué qu'ils avaient manqué de ressources pour entreprendre l'enquête et les recherches nécessaires et qu'ils s'étaient heurtés dans leurs efforts pour rassembler des renseignements sur la discrimination dans le domaine des droits politiques à des difficultés directement issues des pratiques discriminatoires elles-mêmes. Le Rapporteur spécial se rend bien compte que ses demandes de renseignements représentaient pour beaucoup d'organisations non gouvernementales une lourde charge qu'elles n'ont pu assumer, mais il lui paraît néanmoins regrettable qu'un certain nombre d'organisations disposant d'amples ressources et d'une compétence incontestée dans le domaine des droits politiques, notamment plusieurs organisations qui représentent le mouvement syndical, n'aient pas profité de l'occasion qui leur était offerte de

<sup>a</sup> On trouvera à l'annexe un aperçu de la méthode utilisée pour rassembler les renseignements et rédiger les documents de séance.

fournir leur coopération pour cette importante étude qui porte sur le monde entier. Il est particulièrement regrettable que certaines organisations qui ont déploré l'existence de mesures discriminatoires dans le domaine politique et qui ont réclamé pour ceux qui sont privés de leurs droits politiques le droit d'adresser des pétitions aux Nations Unies ne fournissent pas de renseignements précis à ce sujet lorsqu'on leur en fait la demande.

Des renseignements ont été communiqués par les organisations dont la liste suit :

#### *Catégorie A*

Fédération syndicale mondiale.

#### *Catégorie B*

Association de la presse américaine;  
Comité de coordination d'organisations juives;  
Conseil international des femmes;  
Fédération internationale des femmes de carrières libérales et commerciales;  
Fédération internationale des femmes juristes;  
Ligue internationale des droits de l'homme;  
Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté;  
Pax Romana;  
Société antiesclavagiste (Royaume-Uni);  
Société de législation comparée (France).

#### *Registre*

Alliance internationale Ste-Jeanne-d'Arc;  
Internationale libérale, Union libérale mondiale.

Le texte provisoire de chaque liste de renseignements a été communiqué au gouvernement intéressé afin qu'il pût présenter ses observations et fournir des renseignements complémentaires s'il y a lieu dans un délai de deux mois. Lorsque des observations ou renseignements complémentaires ont été reçus dans les délais prescrits, le Rapporteur en a tenu compte en revisant les monographies. En l'absence d'observations ou de renseignements complémentaires, les projets de monographies n'ont pas été révisés. Toutes les monographies, révisées ou non, ont été distribuées aux gouvernements et aux membres de la Sous-Commission comme « documents de séance ». Elles ont également été communiquées aux organisations et aux personnes s'intéressant à l'étude qui ont exprimé le désir de les recevoir. Conformément à la décision du Conseil économique et social [résolution 664 (XXIV)], ces monographies n'ont pas été publiées sous forme de documents.

Les 88 documents de séance ainsi rédigés<sup>b</sup> contiennent des renseignements sur les pratiques discriminatoires dans le domaine des droits politiques se rapportant aux pays ci-après :

Afghanistan	Birmanie	Chine
Afrique du Sud	Bolivie	Colombie
Albanie	Brésil	Costa Rica
Arabie Saoudite	Bulgarie	Cuba
Argentine	Cambodge	Danemark
Australie	Canada	Equateur
Autriche	Ceylan	Espagne
Bélgique	Chili	Etats-Unis d'Amérique

<sup>b</sup> Aucune monographie n'a été rédigée pour les Etats qui ont été admis à l'Organisation des Nations Unies à la fin de 1960 et en 1961; les demandes de renseignements adressées à 16 de ces pays n'avaient en effet reçu aucune réponse au 10 avril 1961.

Ethiopie	Libéria	République socialiste soviétique de Biélorussie
Fédération de Malaisie	Libye	République socialiste soviétique d'Ukraine
Finlande	Liechtenstein	Roumanie
France	Luxembourg	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Ghana	Maroc	Saint-Marin
Grèce	Mexique	Salvador
Guatemala	Népal	Soudan
Guinée	Nicaragua	Suède
Haïti	Norvège	Suisse
Honduras	Nouvelle-Zélande	Tchécoslovaquie
Hongrie	Pakistan	Thaïlande
Inde	Panama	Tunisie
Indonésie	Paraguay	Turquie
Irak	Pays-Bas	Union des Républiques socialistes soviétiques
Iran	Pérou	Uruguay
Irlande	Philippines	Venezuela
Islande	Pologne	Yémen
Israël	Portugal	Yougoslavie
Italie	République arabe unie	
Japon	République de Corée	
Jordanie	République Dominicaine	
Laos	République du Viet-Nam	
Liban	République fédérale d'Allemagne	

Le Rapporteur spécial a rédigé à partir des documents qui lui ont été communiqués un rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/L.124), puis un rapport d'activité (E/CN.4/Sub.2/L.147), un mémoire (E/CN.4/Sub.2/L.158) et un projet de rapport (E/CN.4/Sub.2/L.217).

Le rapport intérimaire a été examiné par la Sous-Commission à sa dixième session, en janvier 1958. Par sa résolution C (E/CN.4/764, par. 160), la Sous-Commission a exprimé sa conviction que l'étude des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques devrait être menée, conformément au mandat défini par les résolutions de la Commission des droits de l'homme, avec le souci constant d'apporter une contribution constructive, fondée sur la connaissance et la compréhension des situations, en vue d'élaborer des recommandations de caractère général et objectif conformes à la Charte des Nations Unies, ainsi qu'en vue d'éclairer l'opinion publique mondiale. La Sous-Commission ajoutait qu'une telle étude pourrait avoir la plus grande utilité pour faire que, dans tous les pays, la situation en matière de droits politiques soit de plus en plus exactement conforme aux dispositions de la Charte et à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le rapport d'activité a été examiné par la Sous-Commission à sa onzième session en janvier 1959. Par sa résolution C (E/CN.4/778, par. 134), la Sous-Commission a prié le Secrétaire général « de fournir l'assistance nécessaire pour que le Rapporteur spécial puisse présenter à la Sous-Commission un projet de rapport à sa douzième session et un rapport final à sa treizième session ». Cette demande, accompagnée d'un état de ses incidences financières, a été portée à l'attention du Conseil économique et social par la Commission des droits de l'homme. A sa vingt-huitième session, le Conseil a approuvé une déclaration [résolution 742 (XXVIII), annexe, par. 5] selon laquelle « il conviendrait d'achever l'étude des mesures discriminatoires dans le domaine des droits politiques, sans qu'il en résulte un surcroît de dépenses; la Sous-Commission..., ainsi que la Commission des droits de l'homme, devraient donc adapter leurs programmes en conséquence ».

Dans le mémoire qu'il a présenté à la Sous-Commission à sa douzième session, en janvier 1960, le Rapporteur spécial a souligné que, dans le cadre du programme envisagé par le Conseil, il ne serait pas possible de terminer l'étude avant 1962. Comme il n'était pas sûr de pouvoir disposer du temps nécessaire pour continuer pendant plusieurs autres années la préparation de cette étude, principalement en raison de ses fonctions de représentant régional de la FAO en Amérique latine, qu'il exerçait depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1959, il a prié la Sous-Commission de le décharger de sa mission et de choisir un remplaçant.

Après avoir examiné le mémoire, la Sous-Commission, par sa résolution 4 (XII), a prié instamment le Rapporteur spécial de revenir sur sa décision et de poursuivre l'étude jusqu'à son achèvement.

Eu égard à cette demande, le Rapporteur spécial est revenu sur sa décision et a fait savoir au Secrétaire général, le 16 mai 1960, qu'il poursuivrait ses travaux.

Le projet de rapport a été examiné à la treizième session de la Sous-Commission, qui a eu lieu en janvier 1961. Par sa résolution 1 (XIII), la Sous-Commission a invité le Rapporteur spécial, en tenant compte des vues exprimées, à terminer son rapport définitif à temps pour que la Sous-Commission puisse l'examiner à sa quatorzième session. Le texte définitif du rapport se fonde principalement sur les textes provisoires publiés précédemment et revus dans la mesure nécessaire en fonction des discussions de la Sous-Commission et de la Commission des droits de l'homme.

## ANNEXE III

# PLAN UTILISÉ POUR RASSEMBLER DES RENSEIGNEMENTS

### I. — RENSEIGNEMENTS D'ORDRE GÉNÉRAL

#### 1. — *Organisation et institutions publiques du pays*

[Exposé succinct portant notamment sur: a) la structure de l'Etat (unitaire, fédérale ou non unitaire comprenant des provinces ou territoires autonomes ou dépendants); b) le mode de sélection et d'investiture des pouvoirs publics (y compris les faits importants concernant les autorités locales), et c) le statut légal des partis et autres groupements participant à la vie politique.]

#### 2. — *Composition de la population*

[Données statistiques ou autres indiquant la population totale du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou unitaires, celle des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces, territoires, etc.) et la proportion au sein de cette population des individus qui se différencient du reste de la population par la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, lorsque cette différenciation exerce une influence sur le droit de ces individus de prendre part à la direction des affaires publiques.]

### II. — DROIT DE PRENDRE PART A LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES DU PAYS

#### 3. — *Electorat*

[Renseignements tendant à montrer si les conditions à remplir pour pouvoir participer aux élections et autres consultations populaires telles que les plébiscites, référendums, etc., du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou non unitaires, des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces ou territoires) sont les mêmes en droit comme en fait pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.]

#### 4. — *Éligibilité aux fonctions publiques électives*

[Renseignements tendant à montrer si les conditions d'éligibilité aux fonctions publiques électives — législatives, exécutives, administratives et judiciaires — du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou non unitaires, des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces ou territoires) sont les mêmes en droit comme en fait pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.]

5. — *Accès aux fonctions publiques non électives*

[Renseignements tendant à montrer si les conditions d'accès aux fonctions publiques non électives — législatives, exécutives, administratives et judiciaires — du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou non unitaires, des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces ou territoires) sont les mêmes en droit comme en fait pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.]

6. — *Représentation séparée des groupes distincts*

[Pour les pays dans lesquels une représentation séparée a été prévue pour les hommes et les femmes ou pour les individus qui se différencient du reste de la population par la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, renseignements tendant à montrer les conditions spéciales régissant l'électorat, l'éligibilité aux fonctions publiques électives et l'accès aux fonctions publiques non électives — législatives, exécutives, administratives et judiciaires — du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou non unitaires, des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces ou territoires) et, notamment, si ces conditions spéciales sont moins avantageuses, ou plus avantageuses, que les conditions appliquées au reste de la population.]

III. — AUTRES DROITS DE L'HOMME AYANT UNE INFLUENCE  
SUR LE DROIT DE PRENDRE PART A LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

7. [Dans la mesure où *a*) le droit à la liberté d'opinion et d'expression et *b*) le droit à la liberté de réunion et d'association pacifique ont une influence sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques du pays (et, dans le cas des États fédéraux ou non unitaires, des unités composantes, autonomes ou dépendantes, telles que les États, cantons, provinces ou territoires), renseignements tendant à montrer si la faculté de se prévaloir des droits indiqués sous *a*) et *b*) est également assurée en droit comme en fait pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.]

8. [Renseignements tendant à montrer si le droit ou la pratique relatifs à la privation de la nationalité ne sont pas de nature à entraver le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.]