

UNE AUTRE LECTURE

Mary Ann GLENDON, *A World Made New, Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, 333 p., Random House, New York, 2001.

Emmanuel DECAUX

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II, CRDH

Le livre de M. A. Glendon pourrait appartenir à la collection "*Ce jour là*"... Mais il ne se borne pas à présenter la journée historique du 10 décembre 1948, il fait beaucoup plus, il expose la genèse d'un événement. Il se lit comme un roman. Roman vrai, histoire vécue, mais non pas roman policier avec la recherche du "*who did it ?*" Si le titre de l'ouvrage met, sans doute pour des raisons rédactionnelles, l'accent sur la personnalité attachante et le rôle décisif de Mrs Roosevelt qui sert de fil conducteur au récit, la trame est beaucoup plus complexe.

Il ne s'agit pas en effet de revenir sur les querelles posthumes suscitées par John Humphrey - le juriste canadien qui a servi de premier directeur des droits de l'homme aux Nations Unies - à l'encontre de René Cassin, le prix Nobel français de la paix de 1968, même si chacun des protagonistes a pu, en toute bonne foi, attacher légitimement un grand prix à sa contribution à l'oeuvre commune. L'*ego* de Humphrey, qui demeura toujours un fonctionnaire atypique, semble avoir été assez développé dès l'origine, lui qui écrivait fièrement à sa soeur, le 21 février 1947 : "*Je joue maintenant le rôle d'un Jefferson, puisque j'ai la responsabilité de rédiger le premier projet de la Déclaration internationale des droits*" (p. 47)¹. Le devoir de réserve inhérent à la fonction publique internationale cadrerait mal avec un engagement sincère en faveur de la cause des droits de l'homme et avec l'impatience d'influencer le cours des choses. On comprend la révolte intérieure de John Humphrey, lorsque Dag Hammarskjöld, désireux de donner la priorité au rôle diplomatique des Nations Unies en pleine guerre froide, lui déclara : "*Il y a une vitesse en dessous de laquelle un avion ne peut pas voler. Je veux que vous mainteniez le programme (des droits de l'homme) à cette vitesse, mais pas plus*" (p. 208).

L'immense mérite de l'ouvrage de M. A. Glendon est de présenter tout à la fois les femmes et les hommes qui menèrent ce combat pacifique, les grandes questions en jeu, les États en présence, les forces collectives à l'oeuvre... Au delà des anecdotes qui donnent au récit tout son humour et toute sa vivacité, avec le don visuel des biographies anglo-saxonnes pour les "caméos" inoubliables - Mrs Roosevelt faisant servir une vieille bouteille de la cave de son oncle Teddy, devenue une piquette imbuvable que ses hôtes

¹ Les traductions sont de la rédaction.

burent sans sourciller; René Cassin apportant du muguet aux dames le 1er mai - il s'agit d'une histoire intellectuelle et d'une histoire totale. Une des limites inhérentes à l'approche vivante de M. A. Glendon est sans doute de sous-estimer l'importance du mouvement des idées par rapport à l'influence des personnalités. A cet égard le rôle pionnier des ONG, notamment les associations américaines est souligné au passage, mais au-delà d'un travail de lobby diplomatique décrit avec précision dans les premiers chapitres, leur apport intellectuel reste négligé², tout comme celui de la doctrine, malgré des figures aussi prophétiques que celle de Lauterpacht, curieusement mentionné ici seulement de manière quelque peu *dismissive*³. Mais sans doute les idées et plus encore les idéaux abstraits ont-ils besoin d'être incarnés dans des visages d'hommes et de femmes qui leur donnent toute leur dimension humaine⁴.

Professeur de droit comparé à la *Harvard Law School*, l'auteur s'est appuyée sur une documentation impressionnante, le plus souvent inédite, pour présenter pour la première fois semble-t-il le "dessous des cartes". Il y avait eu d'autres études juridiques de la Déclaration universelle, à commencer par le livre pionnier d'Albert Verdoodt⁵ ou l'ouvrage de référence de Marc Bossuyt⁶ sur la genèse du Pacte international. L'atout du livre de M. A. Glendon est de venir après les nouvelles recherches et les nouveaux témoignages occasionnés par le Cinquantenaire de la Déclaration universelle. Elle a pu avoir accès aux mémoires et documents personnels de nombre des participants - à commencer par Charles Malik et Peng-chun Chang, mais aussi le général philippin Romulo ou le diplomate chilien Santa-Cruz - tout comme aux archives diplomatiques, notamment américaines, britanniques et soviétiques, en livrant ainsi des révélations passionnantes sur la tactique de négociation des grandes puissances.

On peut seulement regretter qu'elle n'ait pas mené à bien le même effort documentaire en langue française, où elle se réfère surtout à des références de deuxième main. Les recherches originales d'Eric Pateyron sur les archives diplomatiques du Quai d'Orsay⁷ auraient permis de pousser plus loin l'analyse du rôle de René Cassin, l'appréciation de la position française et l'évaluation de sa "*marge de manoeuvre*" (p. 45). On regrettera aussi que les témoignages sur le rôle de Henri Laugier (p. 48), le sous-secrétaire général aux questions sociales et à ce titre le supérieur hiérarchique direct de John Humphrey⁸, celui

² Cf. la très substantielle communication présentée en anglais par Michael Reisman, "Private International Declaration Initiatives", in *La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-1998, avenir d'un idéal commun*, la Documentation française, actes du colloque de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, 1999.

³ Hersch Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, 1945. Et son cours historique de 1947 à l'Académie de droit international, "The International Protection of Human Rights", *RCADI* (70).

⁴ On trouvera ainsi une approche théorique de l'universalité dans l'excellente synthèse publiée par Mary Ann Glendon, "Foundations of Human Rights, the Unfinished Business", *Revue hellénique des droits de l'homme*, 12/2001, p. 309.

⁵ Albert Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme* Nauwelaerts, Louvain, 1964.

⁶ Marc Bossuyt, *Guide to the 'travaux préparatoires' to the international Covenant on Civil and Political Rights*, Nijhoff, Dordrecht, 1987.

⁷ Eric Pateyron, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, René Cassin et la Commission consultative des droits de l'homme*, La Documentation française, 1998.

⁸ La richesse de la personnalité et le rayonnement de la carrière de Laugier, fondateur en 1958 de l'Institut d'étude du développement économique et social de la Sorbonne, sont bien évoquées par les nombreux

d'Émile Giraud (p. 57), un agrégé de droit public, qui était l'adjoint d'Humphrey ou celui de Stéphane Hessel, un jeune diplomate occupant le poste de chef de cabinet de Laugier, n'aient pas été pris en compte. De même, Salomon Grumbach (p. 134) et Pierre Mendès-France (p. 129) paraissent comme de simples comparses lors des travaux de l'ECOSOC. Enfin le *Journal politique* de Vincent Auriol aurait livré des aperçus intéressants sur les contacts diplomatiques, notamment avec la délégation soviétique, en marge de la session de l'Assemblée générale organisée à Paris. Autant de pistes pour mieux cerner le rôle propre de René Cassin ou la position d'une France, affaiblie mais active.

La figure de René Cassin sort quelque peu appauvrie de l'ouvrage, alors que là aussi ses papiers personnels déposés aux Archives de France ou ses correspondances familiales auraient donné plus de vie au portrait. M. A. Glendon le décrit comme "*a little man with a Vandyke beard*" (sic), selon les mots de Humphrey. Face aux biographies de Marc Agi ou de Gérard Israël qu'elle considère comme des «hagiographies», elle minimise l'impact "collectif" de Cassin, soulignant son défaut d'aisance en anglais (p. 49), sa rapidité d'esprit, son dynamisme et sa grande éloquence mais son manque d'habileté comme "*debater*" (p. 44) - tout en reconnaissant par ailleurs sa pugnacité contre toute assertion de la souveraineté nationale par les Soviétiques⁹ - et surtout sa difficulté à présider efficacement une séance (p. 155). Si ce dernier point semble n'être étayé que par une citation de Jean-Louis Crémieux-Brilhac relative à la France Libre, il aurait été intéressant de savoir comment menait des débats celui qui a été pendant douze ans le vice-président du Conseil d'État, qui a présidé la Cour européenne des droits de l'homme, sans parler de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Mais curieusement là aussi les références à la Convention européenne des droits de l'homme paraissent limitées à une seule source, qui souligne de manière trop exclusive l'influence britannique sur la rédaction de la convention (p. 201)¹⁰.

Là où René Cassin se révélait irremplaçable, c'est d'abord dans la rédaction juridique - avec toute "*l'élégance française*" de son style - dans la rigueur et la logique de la conception d'ensemble - et le plus bel hommage que rend M. A. Glendon est de reprendre la métaphore du "*portique*" pour présenter de manière cohérente le contenu de la Déclaration (p. 124) - enfin dans la pédagogie et la force des idées. Sur le fond, l'auteur rend également tout son dû à René Cassin, montrant bien la mise en forme du premier projet, lors du week-end du 14-15 juin 1947, animé d'un souffle politique, sur la base de l'ample documentation compilée par John Humphrey. Malgré les discussions incessantes et les nombreux amendements, la "trame" de la Déclaration universelle restera la même jusqu'au bout (p. 64), avec son préambule qui doit beaucoup au modèle classique de la déclaration de 1789, comme M. A. Glendon le souligne à juste titre.

témoignages recueillis dans les *Mélanges Biologie et développement, hommage à Henri Laugier*, à l'occasion du dixième anniversaire de la création de l'IEDES, Presses universitaires de France, 1968.

⁹ La référence au "charbonnier est maître chez soi" invoqué par l'Allemagne nazie face à la SdN est une constante chez Cassin, cf. pp. 59-60 et pp. 166-167.

¹⁰ La contribution de lord Lester au colloque du Cinquantième anniversaire de la CEDH organisé à Paris, dans le cadre de l'ENM, apporte une très utile mise en perspective de cette influence anglo-saxonne, à paraître dans le n° spécial de la *Revue du droit public*.

Mais contrairement aux idées reçues, la Déclaration n'est pas plus l'oeuvre de René Cassin ou d'Eleanor Roosevelt qu'elle n'est le fruit de la seule pensée occidentale. En nous replongeant dans les débats de l'époque, M. A. Glendon remet en cause le révisionnisme insidieux qui vise à dénoncer la Déclaration de 1948 comme purement occidentale, sinon néo-coloniale, et qui est apparu à l'occasion de la conférence de Bandoung, lorsque Chou-En-Lai a souligné l'absence de la Chine communiste, alors à l'écart de l'ONU (p. 216). C'est minimiser le rôle essentiel joué par Malik et Chang, Romulo et Santa-Cruz, dans les travaux préparatoires, tout comme les ambiguïtés soviétiques mais aussi certaines réticences occidentales. A chacune des grandes étapes de la négociation collective, le noyau des participants n'a cessé de s'accroître : groupe de rédaction, "groupe de travail" de la Commission, Commission des droits de l'homme, ECOSOC, 3^o Commission, Assemblée générale...

Plus que les États, ce sont d'abord les individus qui ont donné à la Déclaration sa richesse universelle. A cet égard, deux personnalités ont joué un rôle clé, deux philosophes devenus diplomates en raison des malheurs de leurs patries respectives, qui se trouvaient placés par leurs études et leurs carrières aux carrefours de plusieurs mondes, le Libanais Malik et le Chinois Chang... Leur rivalité intellectuelle devait dominer les premiers travaux de la Commission, même si ensuite le poids des idéologies a joué son rôle. A ce titre le pragmatisme de Mrs Roosevelt et le "juridisme" de Cassin devaient s'avérer essentiels pour remettre le projet sur des bases concrètes, là où des débats insolubles étaient lancés. Au fil des travaux, il est d'autant plus significatif de voir, malgré leurs différences politiques et parfois leurs inimitiés personnelles, le "bureau" de la Commission avec Mrs Roosevelt comme présidente, Malik comme rapporteur, Chang comme 1^{er} vice-président, puis Cassin comme 2^{ème} vice-président, composer une véritable "équipe", formant un front uni pour préserver jusqu'au bout l'intégrité du projet.

Les menaces venaient de tous côtés. Les principales révélations du livre concernent la tactique des États. On est surpris de la position du Royaume-Uni, n'envoyant pas son meilleur expert à la Commission - le "memo" du Foreign Office sur l'inconsistance de lord Dukeston est un petit chef d'oeuvre diplomatique (p. 45) - mais prenant une position en flèche sur l'idée d'un traité (p. 58), allant jusqu'à conditionner l'adoption de la Déclaration par celle du Pacte, ce qui était une manière de renvoyer aux calendes grecques tout le projet. Lorsqu'il s'agira d'élaborer le Pacte, le revirement du Foreign Office est immédiat : il s'agit désormais "*de prolonger les discussions internationales, de soulever des difficultés juridiques et pratiques, et de retarder la conclusion du Pacte aussi longtemps que possible*" (p. 200).

L'attitude américaine n'était pas moins ambiguë, malgré la possibilité qu'avait Mrs Roosevelt de court-circuiter le Département d'État pour s'adresser directement au président Truman. La méfiance à l'égard du Sénat américain explique la préférence tactique de Mrs Roosevelt pour une déclaration (p. 71). Cette prudence semble la sagesse même, à en croire la réaction du président de *l'American Bar Association* qui, en janvier 1949 allait jusqu'à dénoncer la Déclaration, comme un "*pink paper*" qui allait "*promouvoir le socialisme étatique, sinon le communisme à travers le monde*" (p. 193). Ultime reproche, aux yeux de *l'American Bar Association*, la Commission des droits de l'homme ne comportait que "trois pays anglophones", ce qui est d'autant plus piquant que le délégué australien, le Colonel Hodgson, jugé incontrôlable et agressif (ce qu'un memo

américain attribuait à la consommation d'alcool, p. 38) était un ferme partisan d'une Cour internationale des droits de l'homme...

Après l'adoption de la Déclaration, Mrs Roosevelt se trouvera encore plus en porte-à-faux pour la poursuite des travaux sur le Pacte, cherchant à affaiblir son contenu, pour des raisons politiques internes, quitte à décevoir ses alliés au sein de la Commission des droits de l'homme (p. 197). Dès 1951 elle préféra renoncer à la présidence de la Commission, et en 1953 à la suite de l'élection d'Eisenhower, elle démissionnera de son poste de délégué américain. Foster Dulles marquera dès son arrivée à la tête de la nouvelle diplomatie républicaine son opposition radicale au futur Pacte. Marx disait déjà que l'histoire se répète...

L'attitude soviétique longtemps indéchiffrable - jusqu'au bout Eleanor Roosevelt craignait un vote négatif de l'URSS et de ses alliés tandis qu'Humphrey espérait "un miracle" et un vote en faveur de la Déclaration - ressort d'un mélange d'impréparation diplomatique et de glaciation stalinienne. La noria des diplomates russes, d'abord livrés à eux-mêmes sans instructions, ne peut que freiner une contre-offensive efficace, remise toujours à plus tard (p. 71). Le rapport de Bogomolov à Molotov sur les travaux du groupe de travail consacré aux garanties est prophétique à sa manière : *"Au lieu de chercher une sorte de plan pour la mise en oeuvre des droits au sein de chaque État, le centre de gravité s'est déplacé vers le terrain des garanties internationales de la défense de ces droits, une Cour internationale des droits de l'homme spécialisée, l'envoi d'observateurs des Nations Unies dans n'importe quel pays, des procédures de pétition pour les individus ou les groupes, de sorte que ces plaintes pourront être utilisées à l'encontre d'un État violateur ou même pour créer des scandales internationaux, donnant prétexte à la persécution d'un État donné, en premier lieu l'URSS et les républiques populaires"* (p. 95). La tactique suggérée par Bogomolov consistait à adopter une position de réserve tout en faisant preuve d'une certaine souplesse, à ne pas polémiquer perpétuellement sur des points de détail, mais au contraire à obtenir des concessions, en laissant entrevoir la possibilité d'un accord.

Mais sur le fond, l'objectif soviétique est évident : *"Jusqu'ici le petit orchestre anglo-saxon a été bien organisé et harmonieux, mais bientôt nous allons casser ce petit orchestre..."* (p. 97). Pourtant quand le bien-nommé Pavlov s'essayera à bloquer les travaux, en remettant en cause tout le travail des précédentes sessions, il sera trop tard, et un front commun contre ses tentatives d'obstruction se constituera (p. 110). La contre-offensive soviétique à l'ECOSOC ne réussira pas non plus à paralyser les travaux (p. 130). La brutalité agressive de Vishinsky à l'égard du général Romulo, *"ce petit homme qui fait beaucoup de bruit partout et qui représente un pays aussi insignifiant que les Philippines"*, lui attira peu de sympathie parmi les nouveaux États de ce qui sera le Tiers monde (p. 194) qui avaient déjà fait sentir tout leur poids lors de la rédaction de certaines dispositions clefs de la déclaration, comme en matière de non-discrimination, y compris à l'article 2 §2, ou de droits économiques.

Au-delà de ces tactiques nationales, M. A. Glendon montre bien l'influence décisive des événements internationaux, de la crise de Berlin à la conquête du pouvoir par Mao. La naissance d'Israël, avec le débat sur la "partition" de la Palestine a également joué un grand rôle, impliquant notamment en première ligne Charles Malik qui cumulera alors les

responsabilités au sein des Nations Unies, comme président de l'ECOSOC, puis président de la 3^{ème} Commission alors même qu'il était le rapporteur de la Commission, "*three big hats*". Face à aux manoeuvres dilatoires des uns, aux impatiences des autres, y compris au sein du Secrétariat, Malik présidera avec beaucoup d'autorité, obtenant "faute de temps" une transmission sans débat par l'ECOSOC, puis permettant un vrai débat au sein de la 3^{ème} Commission pour impliquer l'ensemble des États membres et non seulement les 18 de la Commission, mais en maintenant le cap et en esquivant toute remise en cause du texte¹¹. L'adoption de la Déclaration, sans vote négatif, avec 8 abstentions, semble un résultat inespéré, dans une conjoncture de plus en plus tendue. Tout report aurait été voué au même enlisement que les travaux ultérieurs sur les Pactes. La "fenêtre d'opportunité" allait se refermer. Ce fut l'immense mérite du "noyau" de la Commission de faire front au moment décisif.

Toute la sagesse et l'habileté de Malik transparaissent dans son discours pour présenter le projet de Déclaration devant l'Assemblée générale - "*Des milliers d'esprits et de mains ont aidé à sa formation*" - en précisant toutes les influences reçues, des États latino-américains qui avaient ouvert la voie avec la Déclaration de Bogota jusqu'à l'Union soviétique avec les "nouveaux droits sociaux et économiques" (p. 164). Chang devait lui aussi à maintes reprises souligner tout l'apport de la pensée orientale (p. 185) tandis que le ministre des affaires étrangères du Pakistan apportait le soutien des pays arabes¹². Comme devait le dire le délégué syrien : La Déclaration "*n'est pas l'oeuvre de quelques représentants de l'Assemblée ou de l'ECOSOC ; c'est le résultat des générations d'êtres humains qui ont travaillé à cette fin*" (p. 168).

Au soir du 10 décembre 1948, sortant tard dans la nuit du palais de Chaillot, Eleanor Roosevelt regardait le travail accompli avec son pragmatisme habituel, mesurant tout le chemin qui restait à parcourir, tandis que Charles Malik - lui qui avait dû quitter Fribourg en 1935 après avoir été rossé dans la rue par des nazis (p. 125) - pouvait clore la journée en notant dans son journal intime un vers énigmatique de son maître Heidegger : "*Nous existons trop tard pour les dieux, trop tôt pour l'Etre*" (p. 170).

De son côté, le chef du protocole, Jacques Dumaine, relatait dans son journal intime, les derniers épisodes de la session des Nations Unies, avec toute l'ironie blasée d'un ministre plénipotentiaire égaré dans la diplomatie parlementaire : "*Hier les Chefs des délégations sont allés, Evatt en tête, prendre congé du Président de la République. Je les ai fait transporter en un cortège de soixante voitures précédées, entrelacées, assourdies par une centaine de motocyclistes avec fourragère. La pétarade était immense, le trafic glorieusement interrompu. A l'Elysée, les lustres et les uniformes de la garde Républicaine scintillaient; l'éloquence en devint phosphorescente et rutilants les visages d'Evatt et de Trigve Lie. Dans tout cet appareil, on ne pouvait cueillir qu'une fleur de modestie ; c'était précisément M. Queuille, le Président du Conseil, toujours discret, propre et bien intentionné. Aujourd'hui, à six heures du matin, fut levée au palais de Chaillot, la dernière séance qui avait duré toute la nuit. L'assistance présentait l'affalement incohérent d'un public de matinée gratuite ou d'un auditoire de congrès*"

¹¹ La seule anicroche a concerné un vote à front renversé sur le droit au travail (p. 158).

¹² Seule l'Arabie saoudite s'est abstenue, avec l'Afrique du Sud, l'URSS et ses satellites.

*socialiste. Les harangues, écoutées casque en tête, furent ternes et lasses ; seul Bebler, le Yougoslave, pointa agressivement vers l'horizon. Le monde devient polyglotte et sera le monde où l'on s'ennuie, le monde des lieux communs*¹³.

Le monde des lieux communs, après les horreurs des guerres mondiales ? La "fin de l'histoire" en 1948, à la veille de la guerre froide ? Ou tout simplement le temps des hommes ? L'événement historique du 10 décembre est passé inaperçu, mais entre empirisme diplomatique et idéalisme abstrait, les droits de l'Homme avaient trouvé leur assise universelle.

¹³ 12 décembre (1948), Jacques Dumaine, *Quai d'Orsay 1945-1951*, Julliard, 1955, p. 341.