

CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 23 avril 1957

Confidentiel
DH (57) 4
Bilingue

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS

Travaux préparatoires de l'article 17
de la Convention européenne des Droits de l'Homme

Preparatory work on Article 17
of the European Convention of Human Rights

Document d'information
rédigé par le Secrétariat de la Commission

Information document
prepared by the Secretariat of the Commission

A. 33.551

I

TEXTE ACTUEL

L'article 17 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est libellé comme suit :

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention."

II

DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Aux termes de l'article 30 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies,

"Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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" (1).

(1) Lors du vote article par article, cette disposition fut adoptée à l'unanimité (cf. Annuaire des Droits de l'Homme des Nations Unies, 1948, p.535).

I

PRESENT TEXT

Article 17 of the European Convention on Human Rights reads as follows:-

"Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention."

II

UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS

Article 30 of the Universal Declaration of Human Rights, adopted on 10th December, 1948, by the United Nations General Assembly reads:

"Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein." (1).

./.

(1) During the vote on each Article separately, this provision was unanimously adopted (cf. United Nations Yearbook on Human Rights for 1948, p. 466).

III

PREMIERE SESSION DE L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

(Strasbourg, août-septembre 1949) (1)

1°) Débat préliminaire devant l'Assemblée (19 août 1949)

M. Teitgen (France) :

"...Un certain anti-communisme qui prétend combattre le communisme non pas avec les moyens de la démocratie, mais avec ceux de la dictature, met quelquefois en péril les principes de la démocratie..." (Comptes rendus, p. 407).

M. Maccas (Grèce) :

"...La liberté humaine, justement parce qu'elle est sacrée, ne doit pas devenir la panoplie d'où ses ennemis pourront librement détacher les armes par lesquelles ils pourront ensuite, en toute liberté, supprimer cette liberté. En second lieu, la liberté et la sûreté de la personne humaine, justement parce qu'elles doivent être générales et solidaires, doivent avoir pour corollaires et pour frontières la liberté et la sûreté de son prochain. S'il n'en était pas ainsi, on finirait par ne garantir que la sûreté des malfaiteurs. Et dans ce cas, la seule sûreté dont les innocents bénéficieraient serait la sûreté avec laquelle ils seraient atteints

.....

De façon générale, tout droit doit impliquer comme complément indispensable, inséparable et également incontestable, un devoir correspondant et inhérent au droit. Autrement, le droit demeure théorique ; plus même : il offre une prime à celui qui veut le violer.

-
- (1) Les projets du Mouvement Européen (février et juin 1949) ne contenaient aucune disposition correspondant à l'article 17 de la Convention. Signalons cependant qu'aux termes de l'article 3 du projet de juin 1949, "les droits spécifiés aux articles 1 et 2 ne pourront avoir comme limitations que celles conformes aux principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées et prescrites par la loi en vue : a) du maintien des droits légaux d'autrui ; b) de la satisfaction des justes exigences de la moralité, de l'ordre public (y compris la sécurité publique) et du bien-être général" (Doc. INF/5/F, p.8).

III

FIRST SESSION OF THE CONSULTATIVE ASSEMBLY OF
THE COUNCIL OF EUROPE
 (Strasbourg, August-September, 1949)(1)

1) Preliminary debate in the Assembly (19th August, 1949):

M. Teitgen (France)(Translation):

"... A certain brand of anti-communism, which claims to fight communism not with democratic methods but with dictatorial methods, sometimes puts in jeopardy the very principles of democracy..."(Official Report, p. 406).

M. Maccas (Greece)(Translation):

"... Human freedom, just because it is sacred, must not become an armoury in which the enemies of freedom can find weapons which they can later use unhindered to destroy this freedom. Next, the freedom and safety of human persons, by reason of their very universality and interdependence, have, as a necessary corollary and front-line, the freedom and security of one's neighbour. If this were not so, safety could only be guaranteed to criminals; and so, the only certainty that innocent people could enjoy would be the certainty of becoming victims.

.....

Speaking generally, every right implies as an indispensable, inseparable, irrefutable corollary, a corresponding duty which is inherent in law. Otherwise the right is only theoretical; indeed, it offers a prize to those who violate it. ./.

-
- (1) The drafts of the European Movement (February and June, 1949) contained no provision corresponding to Article 17 of the Convention. It should be mentioned, however, that according to Article 3 of the draft of June, 1949, "the rights specified in Articles 1 and 2 shall be subject only to such limitations as are in conformity with the general principles of law recognized by civilized nations and as are prescribed by law for: (a) protecting the legal rights of others; (b) meeting the just requirements of morality, public order (including the safety of the community), and the general welfare" (Doc. INF/5/E/R, p.7).

Pour illustrer ces dogmes qui me semblent aussi clairs et aussi évidents que le jour, je n'aurai qu'à évoquer deux exemples...

Le premier exemple est celui des citoyens libres de la Tchécoslovaquie. La liberté y a été une admirable tentation pour ses ennemis de s'en prévaloir pour la supprimer. Et ils l'ont fait...

L'autre exemple est celui de la Grèce. Pour avoir su se défendre, pour avoir pressenti le danger et pour avoir fait valoir les devoirs en même temps que les droits de l'homme libre, la Grèce a pu survivre : elle est libre, et elle est ici.

Me voici à ma conclusion. En établissant nos droits, établissons aussi nos devoirs ; en proclamant nos libertés, proclamons aussi notre décision de les défendre et de les garder en sûreté. En gravant sur du granit la charte de l'homme européen, ne soyons pas unilatéraux : faisons-en un véritable évangile, qui comporte aussi des obligations également sacrées. En établissant un code ne pensons pas et n'édictionons pas des sanctions - seulement à l'arbitraire de ceux qui abuseraient du pouvoir, mais aussi de ceux qui abuseraient de la liberté.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de proposer à l'Assemblée qu'avant notre prochaine session soit inscrite à notre ordre du jour la question des devoirs de l'homme européen..." (Comptes rendus, pp. 443 et 445).

2°) Propositions présentées à la commission des Questions juridiques et administratives par M. Teitgen, Rapporteur :

"....."

V.- Aucune disposition de la Convention ne pourra être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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" (Doc. A. 116, p. 2).

3°) Séance tenue par la commission des Questions juridiques et administratives le 30 août 1949 :

"Paragraphe V :

M. Teitgen dépose une motion tendant à l'approbation du texte suivant :

To illustrate these dogmas - which seem to me clear and evident as the day - I need only give two examples...

The first example is that of the free citizens of Czechoslovakia. Freedom, there, offered a great temptation to its enemies to make use of it in order to abolish it. They did abolish it...

The other example is that of Greece. Because Greece was able to defend herself, to anticipate danger, and to exercise the duties as well as the rights of free men, she succeeded in surviving. She is free, and she is with you here.

.....

I now come to my conclusion. When stating our rights, let us also state our duties; when proclaiming our freedom, let us also proclaim our will to defend and to safeguard it. When inscribing the European Charter of mankind on granite, let us not be one-sided: let us write a true gospel, which shall include equally sacred obligations. In drawing up this code let us not think - and let us not frame sanctions - only against the tyrannic acts of those who misuse power, but also against those who misuse freedom.

I have therefore, the honour to propose to the Assembly that, before our next Session, the question of the duties of the citizens of Europe be placed in our Agenda..." (Official Report, pp. 442 and 444).

2) Proposals presented to the Committee on Legal and Administrative Questions by M. Teitgen, Rapporteur:-

".....

Nothing in this Convention shall be interpreted as implying for any State, group or person, any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein" (Doc. A. 116, p. 2) (1)

3) Meeting of the Committee on Legal and Administrative Questions on 30th August, 1949:-

"Paragraph 5:

Motion made that

(1) Translation; original English text unavailable. ./.

"Aucune disposition de la Convention ne pourra être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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."

Lord Layton propose la suppression du paragraphe V.

Par 17 voix, la commission approuve cette proposition (Doc. A.167, p. 6).

4°) Rapport présenté à l'Assemblée Consultative le 7 septembre 1949 par M. Teitgen au nom de la commission des questions juridiques et administratives :

Le projet de recommandation par lequel s'achevait ce rapport ne contenait aucune disposition correspondant à l'actuel article 17.

Toutefois, l'exposé des motifs comportait un paragraphe ainsi conçu :

"16.- M. Callias aurait souhaité une rédaction de l'article 5 du projet de résolution telle qu'elle autorise expressément les Etats signataires de la Convention envisagée à édicter des mesures spéciales à l'encontre de ceux qui, sous prétexte d'exprimer leurs opinions, font appel à la violence ou tentent de la provoquer (1).

(1) L'article 5 correspondait à l'actuel article 14 (non discrimination). Sous sa forme première, présentée par M. Teitgen, il disposait que les droits et libertés énumérés seraient garantis "sans distinction aucune, tirée notamment....d'une opinion politique ou de toute autre opinion professée sans violence..." (Doc. A. 116). Le 30 août 1949, M. Callias (Grèce) suggéra à la commission d'insérer le mot "... " (?) après le mot "opinion" et les mots "violence physique ou incitation à la violence" après le mot "sans". La commission repoussa cette proposition par 12 voix contre 3, avec une abstention. A la demande de M. Rolin, elle supprima d'autre part, par 14 voix contre une, avec une abstention, les mots "professées sans violence". Ainsi remanié, l'article 5 recueillit 17 voix contre 0 (Doc. A. 167, pp. 4-5).

"No provision of the Convention shall be interpreted to imply that a State, a group or an individual has any right whatsoever to take part in an activity or to accomplish an act aimed at the destruction of the rights and freedoms here set forth." (M. Teitgen).

Amendment moved to leave out paragraph 5 (Lord Layton).

The Committee divided Ayes 17, Noes 0." (Doc. A. 167, p. 5).

4) Report to the Consultative Assembly on 7th September, 1949 by M. Teitgen on behalf of the Committee on Legal and Administrative Questions:-

The draft Recommendation concluding this Report contained no provision corresponding to the present Article 17.

Nevertheless, the explanatory memorandum contained the following paragraph:-

"16. M. Callias would have liked to word Article 5 of the draft Resolution in such a way that it would expressly authorise the States signatory to the proposed Convention to take special measures to deal with those who, under pretext of expressing their opinions, have resort to violence, or else try to provoke it (1).

-
- (1) Article 5 corresponded to the present Article 14 (non-discrimination). In its initial form, as presented by M. Teitgen, it provided that the rights and freedoms mentioned would be guaranteed "without any distinction of ~~political~~ opinion or any other opinion professed without violence..." (Doc. A.116). On 30th August, 1949, M. Callias (Greece) suggested to the Committee that the word "....." (?) be inserted after "opinion" and the words "physical violence or incitement to" after "without". The Committee rejected the suggestion by 12 votes to 3, with one abstention. Moreover, at the request of M. Rolin, it deleted the words "professed without violence" by 14 votes to 1 with one abstention. Thus amended, Article 5 was adopted by 17 votes to 0 (Doc. A.167, p.4).

La commission a estimé que le texte de l'article 6 (1) du projet de résolution répondait à la préoccupation qui lui était exposée." (Doc. n° 77, p. 201 et Doc. A. 290, p. 8).

5°) Débat devant l'Assemblée (8 septembre 1949) :

M. Düstünsel (Turquie) :

"...Si, dans un pays démocratique, un jour, quelque parti que je vais nommer très explicitement - de tendance naziste, de tendance fasciste, ou de tendance communiste - profitant des Déclarations des Droits de l'Homme, se faufilant grâce aux libertés que chaque Etat démocratique, dans sa constitution, doit assurer à tous les ressortissants du pays ; si un pareil fauteur, recouvrant d'un habit de mouton son corps de loup, fait des tentatives pour écraser la démocratie et en finir avec elle ; si la législation de chaque pays contient des mesures de protection de la démocratie et de la souveraineté de l'Etat à l'égard de gens qui seront surtout aux ordres de l'étranger, ce pays sera-t-il considéré de plein droit comme en état de légitime défense de ses droits et de la démocratie ?..." (Comptes rendus, pp. 1173 et 1175).

M. Teitgen (France, rapporteur) :

"...La réponse est très simple, et elle figure dans l'article 6 de notre résolution (2). Nous y lisons très clairement que l'Etat peut définir, limiter, restreindre les libertés quand l'ordre et la sécurité publics sont en cause. Il n'y a pas de liberté concevable contre l'intérêt commun, le bien général, la sécurité et l'ordre des citoyens. Par conséquent, l'article 6 doit donner satisfaction à M. Düstünsel..." (Comptes rendus, p. 1175).

(1) Clause générale autorisant les "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 et de la sécurité publics dans une société démocratique".

(2) Cf. la note 1 ci-dessus.

The Committee considered that the text of Article 6 (1) of the draft Resolution covered this point." (Doc. 77, p.201, and Doc. A.290, p.7).

5) Debate in the Assembly (8th September, 1949):-

M. Düsünsel (Turkey)(Translation):

"... If one day in a democratic country, some party, and I am going to use plain words, of either Nazi, Fascist or Communist tendency, were to take advantage of the declarations of Human Rights to insinuate itself, thanks to the freedom which every democratic State, in its constitution, must ensure to all nationals; if such an agitator, like a wolf in sheep's clothing, were to attempt to wipe out and abolish democracy; if then the laws of each country contain measures for the protection of democracy and State sovereignty against people who would above all be acting on orders from abroad, would this country be legally regarded as being in a state of legitimate defence of its rights and of democracy?..." (Official Reports, p. 1172 and 1174).

M. Teitgen (France, Rapporteur)(Translation):

"... The reply is quite simple and it can be found in Article 6 of our Resolution (2). There it is stated clearly that the State may define, limit and restrain such freedoms, when public order and security are threatened. There can be no conceivable freedom at the expense of the common interest, the common good, and the order and security of the citizen. Consequently, Article 6 should satisfy M. Düsünsel..." (Official Reports, p. 1174).

-
- ./.
- (1) General clause authorising the limitations "established by the law, with the sole object of ensuring the recognition and respect for the rights and freedoms of others, or with the purpose of satisfying the just requirements of public morality, order and security in a democratic society."
 - (2) Cf. footnote (1) above.

M. Benvenuti (Italie) :

"...Voici maintenant, en quelques mots, la substance de mon amendement (1). Le problème de l'application des articles 4 (2) et 5 (3) de la proposition de Convention s'est posé à nous sous un double aspect.

A mon avis, l'un de ces aspects intéresse particulièrement les citoyens de pays qui ont connu un régime totalitaire. En ce cas, il s'agit, avant tout, d'empêcher des abus, des violations ou restrictions de la part du pouvoir législatif des différents pays auxquels est confiée l'application de la Convention sur les Droits de l'Homme. En second lieu, il s'agit d'empêcher que les courants totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention, c'est-à-dire invoquer les droits de liberté pour supprimer les Droits de l'Homme. Ce problème a été posé dans la Déclaration des Nations Unies à l'article 30, sur lequel je reviendrai.

..... (premier aspect)

J'en arrive au deuxième point de mon exposé. L'application des articles 4 (4) et 6 (5) comporte comme deuxième aspect la solution envisagée pour les pays qui se trouvent, ou ont été, menacés par un mouvement totalitaire jouissant de la protection de la loi.

Chaque fois que, dans nos pays, nous modifions nos institutions libres, en nous défendant contre l'activité préparatoire des partis totalitaires, ceux-ci poussent de grands cris et disent que nous violons les Droits de l'Homme et le droit fondamental à la liberté.

-
- (1) Cet amendement (Doc. 97) était ainsi conçu : "Une convention particulière sera annexée /en séance, M. Benvenuti substitua à ces derniers mots, les mots "pourra être annexée"/ à la présente Convention afin d'établir une législation uniforme entre les Etats membres en ce qui concerne l'organisation et la protection des libertés fondamentales qui constituent la condition du fonctionnement de la démocratie".
- (2) Cet article prévoyait que les Parties Contractantes resteraient en principe compétentes pour fixer les règles selon lesquelles les droits et libertés garantis seraient organisés et protégés sur leur territoire.
- (3) Cf. note 1 de la page 4.
(4) Cf. la note 2 ci-dessus.
(5) Cf. la note 1 page 5.

M. Benvenuti (Italy)(Translation):

"... Here then, in a few words is the substance of my amendment (1). The problem of applying Articles 4 (2) and 5 (3) of the draft Convention has been presented to us in two aspects.

In my opinion, one of these aspects is of particular interest to citizens of countries who have experienced a totalitarian régime. In this case, it is necessary above all to prevent abuses, violations or restrictions, on the part of the legislative power of the different countries who have to apply the Convention on Human Rights. In the second place, it is necessary to prevent totalitarian currents from exploiting, in their own interests, the principles enunciated by the Convention; that is to invoke the rights of freedom in order to suppress Human Rights. This problem was raised in Article 30 of the United Nations Declaration, which I will come to in a minute.

..... (first aspect)

I now reach the second point of my remarks. The application of Articles 4 (4) and 6 (5) involves, as a second element, the proposed solution for countries which find themselves - or have been - menaced by a totalitarian movement enjoying the protection of the law.

Every time that we, in our country, modify our free institutions, in order to protect ourselves against preparatory activity on the part of the totalitarian parties, these latter raise an outcry and say that we violate Human Rights and the fundamental rights of freedom.

./.

-
- (1) This Amendment (Doc. 97) read as follows: "A special Convention shall be attached (at the Sitting, M. Benvenuti replaced these words by the words 'may be attached') to the present Convention with a view to establishing between the Member States uniform legislation concerning the organisation and the protection of fundamental freedoms which constitute the condition under which democracy operates."
- (2) This Article provided that the Contracting Parties should be entitled to establish the rules by which the guaranteed rights and freedoms should be organised and protected within their territory.
- (3) Cf. footnote (1) on page 4.
- (4) Cf. footnote (2) above.
- (5) Cf. footnote (1) on page 5.

La mise en pratique de la législation uniforme envisagée aura aussi comme objet d'introduire dans la Constitution de tous les pays les principes adoptés par les Nations Unies à l'article 30 de leur Déclaration des Droits de l'Homme, qui indique :

"Aucune disposition de la Déclaration ne peut impliquer la reconnaissance du droit pour un Etat ou pour un individu de se livrer à une activité visant à la destruction des libertés qui y sont énoncées".

Je suis franchement surpris qu'un principe si fondamental et si important quant au sujet dont nous discutons en ce moment n'ait pas été introduit dans la Convention des Droits.

Hier soir, Monsieur le Président, j'avais l'intention de déposer un amendement dans ce sens, qui était ainsi conçu :

"Aucune disposition de la Convention à intervenir ne peut impliquer la reconnaissance du droit, pour un Etat ou un individu, de se livrer à une activité visant la destruction des libertés qui y sont énoncées".

Malheureusement, je me suis présenté une demi-heure après les délais et le Bureau a inexorablement rejeté ma proposition d'amendement. Si M. le rapporteur voulait bien la présenter, il aurait peut-être plus de chance..." (Comptes rendus, pp. 1235, 1237 et 1239) (1).

6°) Recommandation n° 38, adoptée le 9 septembre 1949 par l'Assemblée Consultative (Doc. n° 108) :

Cette recommandation ne contenait aucune disposition correspondant à l'actuel article 17 de la Convention (2).

(1) A la demande de M. Teitgen, rapporteur, M. Benvenuti retira son amendement (à ce sujet, cf. Comptes rendus, pp. 1239 et 1241).

(2) Ce que le Secrétariat Général devait constater dans le Rapport préparatoire qu'il rédigea à l'intention du Comité d'experts gouvernementaux chargé par le Comité des Ministres d'établir un projet de Convention de garantie collective des Droits de l'Homme (Doc. B. 22, p. 21, ad. articles 21 et 22).

The implementation of the proposed uniform law would also result in introducing into the constitution of every country the principles adopted by the United Nations in Article 30 of their Declaration of Human Rights, which states:

"Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein."

I am frankly surprised that such an important and fundamental principle, relating to the subject which we are discussing at this moment, has not been introduced into our Convention.

Last night I intended to submit an amendment to this effect, drafted as follows:

"No provision of the proposed Convention may imply the recognition of the right of a State or of an individual to undertake activity aimed at the destruction of the freedoms which are contained in it."

Unfortunately, I arrived half an hour after the expiry of the time-limit and the Bureau relentlessly rejected my draft Amendment. If the Rapporteur wished to propose it, he would perhaps be more fortunate..." (Official Reports, pp. 1234, 1236 and 1238).(1).

6) Recommendation No. 38, adopted 9th September, 1949 by the Consultative Assembly (Doc. 108):

This Recommendation contained no provision corresponding to the present Article 17 of the Convention (2).

./.

-
- (1) At the request of M. Teitgen, Rapporteur, M. Benvenuti withdrew his amendment (cf. Official Reports, pp. 1238 & 1240).
 - (2) As was to be noted by the Secretariat-General in the preparatory Report which it drafted for the Committee of Government Experts instructed by the Committee of Ministers to draw up a draft Convention of collective guarantee of Human Rights (Doc. B 22, p. 21 ad Articles 21 and 22).

IV

EXTRAIT DU RAPPORT ADRESSE AU CONSEIL ECONOMIQUE ET
SOCIAL DE L'O.N.U. PAR LA COMMISSION DES DROITS DE
L'HOMME A L'ISSUE DE SA CINQUIEME SESSION

(Lake-Success, 9 mai - 20 juin 1949) (1)

Le "projet de Pacte international relatif aux Droits de l'Homme" adopté par ladite commission au cours de cette session comportait un article 22, § 1 ainsi libellé :

"Aucune des dispositions du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupe-ment ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés définis dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte" (Doc. E/1371, p. 25).

V

COMITE D'EXPERTS DES DROITS DE L'HOMME DU
CONSEIL DE L'EUROPE - PREMIERE SESSION

(Strasbourg, 2-8 février 1950)

1°) Amendement présenté par Sir Oscar Dowson (Royaume-Uni) :

"Article 2

Insérer après l'article 2 les articles ci-après :

.....

(1) Cité ici en raison du fait que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invita le Comité d'Experts des Droits de l'Homme dont il décida la convocation (novembre 1949) à "tenir compte du progrès fait dans la matière par les organes compétents des Nations Unies" (Doc. n° 116 (1949), § 6, pp. 288-289).

IV.

EXTRACT FROM THE REPORT SUBMITTED TO THE UNITED NATIONS
ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL BY THE COMMISSION ON HUMAN
RIGHTS AFTER ITS 5th SESSION

(1)

(Lake Success, 9th May - 20th June, 1949)

The "Draft International Covenant on Human Rights" adopted by the said Commission at this Session included an Article 22, paragraph 1 worded as follows :

"Nothing in this Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms defined herein or at their limitation to a greater extent than is already provided for in this Covenant"
 (Doc. E/1371, p. 25).

V

COMMITTEE OF EXPERTS ON HUMAN RIGHTS OF THE
COUNCIL OF EUROPE - FIRST SESSION

(Strasbourg, 2nd - 8th February, 1950)

1) Amendment presented by Sir Oscar Dowson (United Kingdom):

"Article 2

Insert after Article 2 the following Articles :

.....

./.

(1) Quoted here because the Committee of Ministers of the Council of Europe invited the Committee of Experts on Human Rights, convened November, 1949, to pay due attention "to the progress which has been achieved in this matter by the competent organs of the United Nations" (Doc. 116 (1949) para. 6, pp.288-289).

Article

1. Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés définis dans la présente Convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite Convention.

2. ... " (Doc. A. 798, p. 2, original anglais).

2°) "Projet de texte du Ier titre d'un projet de Convention basé sur les travaux de l'Assemblée Consultative" :

"Article 8

a) Les dispositions qui précèdent (1) ne peuvent être interprétées comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés définis dans la présente Convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite Convention.

b) ... " (Doc. A. 809, p. 7, original français) (2).

3°) "Avant-projet de Convention pour la sauvegarde et le développement des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales"

Article 7 a) : identique à l'article 8 a) cité supra sub 2°) (Doc. A. 833, p. 5).

4°) Avant-projet de rapport du Comité d'Experts des Droits de l'Homme au Comité des Ministres :

"Article 7 (nouveau)

1. Cet article est nouveau et comprend quatre règles d'un caractère plus spécial concernant les limitations auxquelles les droits fondamentaux peuvent être soumis.

2. Le paragraphe a) a pour but de protéger les Etats signataires contre des activités qui constituent une menace pour le maintien des droits et libertés démocratiques

(1) Les articles 1 à 7 du projet en question correspondaient aux articles 1 à 14 de la Convention et à l'article 3 du Protocole additionnel.

(2) Comparer le texte cité supra sub 1°). Les modifications ont été soulignées.

Article

1. Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms defined herein or at their limitation to a greater extent than is already provided for in this Convention.

2. ... " (Doc. A. 798, p. 2, original English).

2) Draft text of the first Section of a draft Convention based on the work of the Consultative Assembly:

"Article 8

(1)

a) None of the preceding provisions may be interpreted as implying for any State, group or person, any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is already provided for in this Convention.

(2)

b) ... " (Doc. A.809, p.7, original French)

3) "Preliminary draft Convention for the Protection and Development of Human Rights and Fundamental Freedoms":

Article 7 a) : Identical with Article 8 a) quoted in 2) above (Doc. A.833, p. 5)

4) Preliminary draft Report by the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers :

"Article 7 (new)

1. This Article is new, and consists of four provisions of a more special nature relating to the limitations to which the fundamental rights may be subject.

2. The aim of paragraph a) is to protect the signatory States against activities which threaten the preservation of the democratic rights and freedoms

(1) Articles 1 to 7 of the Draft in question corresponded to Articles 1 to 14 of the Convention and Article 3 of the Protocol

(2) Compare with the text quoted in 1) above. Amendments are underlined.

eux-mêmes. Cette règle a été insérée sur la demande du représentant de la Turquie et a été reprise du projet de pacte de l'O.N.U. (art. 22 de ce projet).

..." (Doc. CM/WP I (50) 1, p. 14).

VI

COMITE D'EXPERTS DES DROITS DE L'HOMME
DU CONSEIL DE L'EUROPE - SECONDE SESSION

(Strasbourg, 6 - 10 mars 1950)

1°) Avant-projet de Convention :

Variante B, article 7 a) (1) : identique à l'article 8 a) cité supra sub V - 2°) (Doc. CM/WP I (50) 14, p. 12).

2°) Projet de Convention :

Variante A, article 7 a) (2) : identique à l'article 8 a) cité supra sub V - 2°) (Doc. CM/WP I (50) 15 annexe, p. 3).

3°) Rapport du Comité d'Experts des Droits de l'Homme au Comité des Ministres :

Commentaire de l'article 7 a) de la variante A :

"... (cf. le commentaire reproduit au § V - 4°) supra)..."

-
- (1) Cette variante reposait sur le système de la simple énumération des droits et libertés garantis. Quant à la variante A, fondée sur la méthode de la définition précise desdits droits et libertés, elle ne contenait aucune disposition correspondant à l'actuel article 17.
- (2) Cette variante reposait sur le système de la simple énumération des droits et libertés garantis. Quant à la variante B, fondée sur la méthode de la définition précise desdits droits et libertés, elle ne contenait aucune disposition correspondant à l'actuel article 17.

themselves. This provision was inserted at the request of the Turkish Representative and was taken from the Draft Covenant of the United Nations (Article 22 of this Draft).

..." (Doc. CM/WP I (50) 1, p. 13).

VI

COMMITTEE OF EXPERTS ON HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE - SECOND SESSION

(Strasbourg, 6th - 10th March, 1950)

1) Preliminary Draft Convention

(1)

Alternative B, Article 7 a) : Identical with Article 8 a) quoted in V - 2) except for the deletion of "already" between "than is" and "provided for". (Doc. CM/WP I (50) 14, p. 10)

2) Draft Convention :

(2)

Alternative A, Article 7 a) : Identical with Article 7 a) quoted in VI - 1°) above (Doc. CM/WP I (50) 15, Appendix, p.3).

3) Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers :

Remarks on Article 7 a) of Alternative A :

" ... (cf. remarks given in V - 4) above) ...

./.

- (1) This Alternative was based on the system of simply listing the rights and freedoms guaranteed. Alternative A, based on the method of precisely defining rights and freedoms, contained no provision corresponding to the present Article 17.
- (2) This Alternative was based on the system of simply listing the rights and freedoms guaranteed. Alternative B, based on the method of precisely defining rights and freedoms, contained no provision corresponding to the present Article 17.

(Addé. :)

Le représentant de la Turquie avait, notamment, signalé qu'il existait en Turquie une loi qui interdit toute propagande d'idées extrémistes. Le Comité a observé, à ce sujet, que si dans un pays il existait des circonstances spéciales qui justifient certaines restrictions exceptionnelles de la liberté d'expression, le droit d'appliquer ces restrictions serait couvert par les dispositions des articles 4 et 6 (1)." (Doc. CM/WP I (50) 15, p. 18).

VII

CONFERENCE DES HAUTS FONCTIONNAIRES DES DROITS DE L'HOMME

(Strasbourg, 8 - 17 juin 1950)

1°) "Nouveau projet de variantes B et B/2" (2) :

Article 16 : identique à l'article 8 a) cité supra sub V - 2°) (Doc. CM/WP IV (50) 9, p. 7).

2°) Premier projet de Convention de la Conférence des Hauts Fonctionnaires :

Article 17

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés définis dans la présente Convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite Convention." (Doc. CM/WP IV (50) 16 annexe, p. 9) (3).

- (1) Ces articles correspondaient aux articles 4 et 6 de la recommandation de l'Assemblée Consultative (cf. supra, p. 5, note 1 et p. 6, note 2).
- (2) Ces variantes reposaient sur le système de la définition précise des droits et libertés garantis.
- (3) Les modifications apportées au texte cité supra sub V - 2°) ont été soulignées. A noter que le nouveau texte est identique à la proposition primitive de l'expert britannique (supra, § V - 1°).

Then :

"The Turkish representative had mentioned the fact that there is in Turkey a law which forbids the diffusion of propaganda in favour of extremist ideas. In this connection the Committee stated that if, in any country, there exist special circumstances justifying certain exceptional restrictions of the freedom of expression, the right to apply these restrictions would be covered by Articles 4 and 6"(1). (Doc. CM/WP I (50) 15, p. 18).

VII

CONFERENCE OF SENIOR OFFICIALS ON HUMAN RIGHTS

(Strasbourg 8th - 17th June, 1950)

1) "New draft of Alternatives B and B/2" (2)

Article 16 : Identical with Article 7 a) quoted in VI - 1^o) above except for the substitution of "this" by "the" between "provided for in" and "Convention". (Doc. CM/WP IV (50) 9, p. 6).

2) First draft Convention by the Conference of Senior Officials

Article 17

"Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person, any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention." (Doc. CM/WP IV (50) 16 Appendix, p. 8) (3).

- (1) These Articles corresponded to Articles 4 and 6 of the Assembly Recommendation (Cf. p. 5, footnote (1) and p. 6, footnote (2) above).
- (2) These Alternatives were based on the system of defining precisely the rights and freedoms guaranteed.
- (3) The amendments to the text quoted in VII - 1) above have been underlined. The text quoted here was identical with that of the present Article 17, except for the comma which appeared after "group or person".

3°) Second projet de Convention de la Conférence des Hauts Fonctionnaires :

Article 17 :

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés définis dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention." (Doc. CM/WP IV (50) 19 annexe, p. 9, cf. aussi Doc. CM (50) 52, article 17, p. 8). (1).

VIII

PROJET DE CONVENTION ADOPTE PAR LE COMITE
DES MINISTRES LORS DE SA 5ème SESSION
(Strasbourg, 7 août 1950), ET SOUMIS PAR LUI A
L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE POUR AVIS

Article 17 (identique au texte actuel)

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention." (Doc. A. 1937, p. 8 ; Doc. AS (2) 11, p. 608) (2).

(1) Les modifications apportées au texte précédent ont été soulignées.

(2) La modification apportée au texte précédent a été soulignée.

3) Second draft Convention by the Conference of Senior Officials :

Article 17 :

"Identical with the text quoted in VII - 2 above. (Doc. CM/WP IV (50) 19 Appendix, p. 8 - Cf. also Doc. CM (50) 52, Article 17, p. 8).

VIII

DRAFT CONVENTION ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS AT ITS FIFTH SESSION (Strasbourg, 7th August, 1950) AND SUBMITTED BY IT TO THE CONSULTATIVE ASSEMBLY FOR OPINION

Article 17 :

Identical with the text quoted in VII - 2 above. (Doc. A. 1937, p. 8; Doc. AS (2) 11, p. 608)

(1)

(2)

IX

PREMIERE PARTIE DE LA DEUXIEME SESSION

DE L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE

(Strasbourg, août 1950)

1°) Débat :

L'article 17 ne fit l'objet d'aucun commentaire particulier.

2°) Recommandation n° 24 du 25 août 1950 :

Article 20 : identique à l'actuel article 17 (Doc. AS (2) 104, p. 1035).

Ce texte se retrouva tel quel (à la numérotation près) dans la Convention signée le 4 novembre 1950 à Rome.

En 1951, au cours de l'élaboration du Protocole additionnel, l'article 17 de la Convention a fait l'objet de certains commentaires touchant à ses incidences sur le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement des enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, droit garanti à l'article 2 dudit Protocole. Bien que les commentaires en question remontent à une période postérieure à l'achèvement des travaux préparatoires de la Convention "stricto sensu", le Secrétariat de la Commission a estimé devoir les reproduire en annexe (annexe I).

D'autre part, l'étude qui précède révèle de nettes affinités entre l'article 17 de la Convention et l'article 5, § 1 du projet de Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1) et du projet de Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Aussi le Secrétariat a-t-il jugé utile d'annexer au présent document l'extrait correspondant du "Commentaire" des projets de Pactes que le Secrétaire Général de l'O.N.U. a rédigé en 1955 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Doc. A/2929, pp. 82-84 et 86-87, annexe II).

(1) Article 22, § 1, jusqu'en 1949; article 18, § 1 en 1950 et 1951 ; article 4, § 1 en 1952 ; article 5, § 1 depuis 1953.

IX

FIRST PART OF THE SECOND SESSION OF
THE CONSULTATIVE ASSEMBLY

(Strasbourg, August 1950)

1) Debate :

No special comment was made on Article 17.

2) Recommendation 24 of 25th August, 1950:

Article 20: Identical with the text quoted in VII - 2) above. (Doc. AS (2) 104, p. 1035).

This text was reproduced, under a different number (1), in the Convention signed on 4th November, 1950 in Rome.

In 1951, when the Protocol was being prepared, certain comments were made on Article 17 of the Convention regarding its effects on the right of parents to ensure the education and teaching of children in conformity with their own religious and philosophical convictions, a right guaranteed by Article 2 of the Protocol. Although the comments in question were made after the preparatory work for the Convention itself had been completed, the Secretariat of the Commission considered it should attach them (Appendix I).

Moreover, the foregoing review clearly discloses affinities between Article 17 of the Convention and Article 5, para. 1 of the draft International Covenant on civil and political rights (2) and of the draft International Covenant on economic social and cultural rights. The Secretariat therefore considered it also useful to attach to this document the corresponding extract from the "commentary" on the draft Covenants which the United Nations secretary-General prepared in 1955 at the request of the United Nations General Assembly (Doc. A/2929, pp. 74-76 and 78, Appendix II). ./.

(1) The comma which previously appeared after "group or person" was deleted.

(2) Article 22, para. 1 up to 1949; Article 18, para. 1 up to 1950 and 1951; Article 4, para. 1 in 1952; Article 5, para. 1 since 1953.

A N N E X E I

L'article 17 de la Convention
et l'élaboration de l'article 2 du Protocole additionnel

1. Le 25 août 1950, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe avait recommandé au Comité des Ministres d'insérer dans la Convention un article garantissant

"le droit que possèdent les parents d'assurer l'éducation spirituelle et morale et l'instruction de leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophiques" (Doc. AS (2) 104, article 12, pp. 1033-1034).

2. Le projet de Protocole additionnel adopté le 3 août 1951 par le Comité des Ministres, et par lui soumis à l'Assemblée Consultative pour avis, comportait un article 2 relatif au

"droit des parents d'assurer l'éducation religieuse de leurs enfants conformément à leur confession" (Doc. AS (3) 78, pp. 814-815)

3. A l'intention de la commission des Questions juridiques et administratives, saisie de la demande d'avis du Comité des Ministres, le Secrétariat Général rédigea un document contenant certaines "observations" sur le projet de Protocole additionnel. Selon ce document, la modification apportée par le Comité au texte précité de l'Assemblée s'expliquait notamment comme suit :

"Le texte de l'Assemblée pouvait être interprété comme signifiant que les parents dont les "convictions philosophiques" s'opposent de façon fondamentale aux conceptions sur lesquelles reposent la démocratie et les droits de l'homme auraient le droit d'élever leurs enfants dans les mêmes croyances" (Doc. AS/JA (3) 13, p. 5).

4. Le 3 octobre 1951, la commission des Questions juridiques et administratives, agissant au nom de l'Assemblée conformément à une décision prise par celle-ci le 15 mai 1951, transmit au Comité des Ministres son avis sur le projet de Protocole additionnel susmentionné.

Au sujet de l'article 2 dudit projet, la commission s'exprimait en ces termes :

A P P E N D I X IArticle 17 of the Convention
and the drafting of Article 2 of the Protocol

1. On 25th August, 1950, the Consultative Assembly of the Council of Europe recommended to the Committee of Ministers that an Article be inserted in the Convention guaranteeing

"the right of parents to ensure the religious and moral education and teaching of their children in conformity with their own religious and philosophical convictions." (Doc. AS (2) 104, Article 12, pp. 1033-1034).

2. The draft Protocol adopted on 3rd August, 1951 by the Committee of Ministers and submitted to the Assembly for opinion included an Article 2 concerning the

"right of parents to ensure the religious education of their children in conformity with their own creeds." (Doc. AS (3) 78, pp. 814-815).

3. The Secretariat-General submitted a document containing certain observations on the draft Protocol to the Committee on Legal and Administrative Questions which had been changed by the Assembly to draft the opinion requested by the Committee of Ministers. According to this document, the Committee's amendment to the previously quoted Assembly text was explained inter alia as follows :

"The Assembly text could be construed to mean that parents whose "philosophical convictions" are fundamentally opposed to the conceptions of democracy and human rights would have the right to educate their children in the same beliefs" (Doc. AS/JA (3) 13, p. 5).

4. On 3rd October, 1951, the Committee on Legal and Administrative Questions, acting on behalf of the Assembly in conformity with a decision taken by the latter on 15th May, 1951, transmitted to the Committee of Ministers its opinion on the draft Protocol mentioned above.

The Committee's comments on Article 2 of this draft were as follows :

./.

"...Alors que le texte proposé par l'Assemblée garantissait le respect aussi bien des convictions philosophiques des parents que de leurs convictions religieuses, la sauvegarde n'est prévue par le Protocole que pour le respect de ces dernières. Cette mutilation ne peut manquer d'être vivement ressentie en plusieurs pays. Suivant les éclaircissements fournis par le Secrétariat, elle s'expliquerait notamment par le souci de ne pas permettre la diffusion de doctrines directement dirigées contre les principes mêmes qui sont à la base de la Convention. Mais la commission rappelle que cette préoccupation a été exprimée déjà au cours de la discussion d'autres libertés et a conduit à l'insertion dans le texte de la Convention d'une disposition générale qui couvre aussi, de manière satisfaisante, la matière de l'enseignement. En effet, l'article 17 est libellé comme suit :

En conséquence, la commission préconisait, entre autres, l'adoption de la formule "conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques" (Doc. AS (3) 81, pp. 826-827 ; cf. aussi Doc. AS/JA (3) 17, 18 et 18 rév., p. 3).

5. L'article 2 du "texte définitif" du Protocole additionnel que le Comité des Ministres communiqua le 28 novembre 1951, pour information, à l'Assemblée Consultative, différait quelque peu de celui du projet d'août 1951. Toutefois, en ce qui concerne le point considéré, il reprenait exactement les mêmes termes (cf. § 2 supra) (Doc. AS (3) 84, pp. 834 et 837).

6. La commission des Questions juridiques et administratives proposa à l'Assemblée de se considérer comme saisie par le Comité des Ministres "non pour information, mais pour avis". Rappelant son avis du 3 octobre 1951 (§ 4 supra), elle constata à nouveau, dans son rapport à l'Assemblée

"... c) que le droit des parents qu'il s'agit de sauvegarder, de l'avis de l'Assemblée, est leur droit au respect par l'Etat, non seulement de leurs convictions religieuses, mais de leurs convictions philosophiques quelles qu'elles soient ; qu'il est donc impossible de limiter la garantie aux seules convictions religieuses.

La commission rappelle à ce propos que l'article 17 de la Convention générale signée à Rome le 4 novembre 1950, convention que le projet de Protocole tend seulement à compléter, fournit la réponse décisive à l'argument opposé par le Comité des Ministres au texte antérieurement adopté par la commission et l'Assemblée."

"... While the text proposed by the Assembly guaranteed respect both for the philosophical and for the religious convictions of parents, the present Protocol speaks only of respect for religious convictions. This curtailment will certainly be keenly resented in several countries. In the explanation given by the Secretariat, the main reason for the omission was the desire to prevent the spread of doctrines directly opposed to the very principles on which the Convention is based. The Committee points out, however, that this concern had already been expressed during the discussion of other freedoms and had led to the inclusion in the text of the Convention of a general clause which satisfactorily covers the question of education. The wording of Article 17 is as follows : ..."

Consequently, the Committee recommended, among other things, the adoption of the formula "in conformity with their religious and philosophical convictions" (Doc. AS (3) 81, pp. 826-827; See also Doc. AS/JA (3) 17, Annex II Rev., p. 3)

5. Article 2 of the "final text" of the Protocol which the Committee of Ministers sent to the Consultative Assembly for information on 28th November, 1951, differed slightly from that of the Draft of August 1951. However, as regards the point under consideration, it was couched in precisely the same terms (Cf. para. 2 above) (Doc. AS (3) 84, pp. 834 and 837).

6. The Committee on Legal and Administrative Questions proposed that the Assembly should consider itself seized of the question by the Committee of Ministers "not for information, but for an opinion". Recalling its opinion of 3rd October, 1951 (para. 4 above), the Committee pointed out once again in its report to the Assembly.

"... c) that the right of parents which it is vital to protect, is, in the opinion of the Assembly, the right of parents to respect by the State not only of their religious but also their philosophical convictions, whatever these may be; and that it is therefore impossible to confine the guarantee to religious convictions only.

The Committee recalls, in this connection, that Article 17 of the General Convention signed in Rome on 4th November, 1950, a Convention which the draft Protocol was intended merely to complete, provides a decisive answer to the argument put forward by the Committee of Ministers in opposition to the text previously approved by the Committee and the Assembly".

En conséquence, la commission suggérait à l'Assemblée de recommander au Comité des Ministres, pour l'article 2 du Protocole additionnel, une rédaction identique à celle que la commission avait préconisée en octobre 1951 (§ 4 supra) (Doc. AS (3) 93, p. 912. Cf. aussi Doc. AS/JA (3) 23, p. 4).

7. Dans le rapport oral qu'il présenta à l'Assemblée, le 7 décembre 1951, au nom de la commission, M. Teitgen (France) s'exprimait notamment comme suit :

"...L'Assemblée n'a pas voulu réserver un privilège de droit aux seuls parents ayant des convictions religieuses. Elle a voulu faire respecter, par l'engagement des Etats et sous la sanction d'un contrôle juridictionnel, le droit fondamental qui appartient à tout père de famille de faire élever et instruire ses enfants selon sa conscience, quels que soient les impératifs de sa conscience, et ce n'est pas à l'Etat d'en juger.

Je sais l'objection que l'on peut nous faire et vous l'avez devinée, mes chers collègues. Les ministres ont eu peur - lâchons le mot - de la propagande communiste. Ils ont dit : "Il vaut mieux garantir seulement les convictions religieuses, parce que cela nous permettra de ne pas voir des organisations, et peut-être des écoles communistes et de propagande anarchiste, réclamer le bénéfice de la garantie européenne des Droits de l'Homme".

La crainte du Comité des Ministres, Monsieur le Président, était vaine, car il existe, dans la Convention qui a été signée à Rome, un article 17 qui serait applicable de plein droit au Protocole additionnel et qui est ainsi libellé :

.....

.....

Nous avons garanti la liberté de conscience, la liberté individuelle, les libertés civiles et démocratiques fondamentales ; nous n'avons pas garanti, dans notre Convention des Droits de l'Homme, le droit à l'anéantissement des libertés. Par conséquent, l'article 17 de la Convention s'appliquerait au Protocole additionnel. La crainte des ministres était vaine. Ils auraient été sans doute mieux inspirés de maintenir notre rédaction primitive..." (Comptes rendus, 1951, pp. 902-903).

8. Lors du débat du 8 décembre 1951, l'insertion de la formule "convictions religieuses et philosophiques", quoique approuvée par la plupart des orateurs, suscita certaines réserves fondées sur la crainte qu'elle ne facilitât des menées antidémocratiques .

Consequently, the Committee proposed that the Assembly recommend to the Committee of Ministers that the text of Article 2 of the Protocol be identical to that which the Committee had advocated in October 1951 (para. 4 above). (Doc. AS (3) 93, p.912. Cf. Doc. AS/JA (3) 23, p.4).

7. M. Teitgen (France), in the oral report which he presented to the Assembly on 7th December, 1951, on behalf of the Committee, said (translation):

"...The Assembly had no wish that these rights should be a privilege reserved solely for parents having religious convictions. Its aim was by means of State engagements and under the sanction of jurisdictional control, to ensure the respect for the fundamental rights of all parents to have their children brought up and taught in accordance with the dictates of their consciences, whatever these may be, and it is not for the State to judge.

I am well aware of the objection that may be raised and you have probably guessed it. Ministers were afraid - let us admit it - of communist propaganda. They probably considered that it would be preferable to guarantee only religious convictions, as that would avoid the difficulty of Communist organisations - and even perhaps Communist schools and anarchist propaganda - claiming to benefit under the European guarantee of Human Rights.

The fears of the Committee of Ministers were groundless, since Article 17, of the Convention signed in Rome, would be fully applicable to the Protocol. It reads as follows:

.....

.....

We have guaranteed freedom of conscience, individual freedom, the fundamental and civic freedoms, but our Convention on Human Rights has not guaranteed freedom for others to abolish these freedoms. Consequently, Article 17 of the Convention would apply to the Protocol. The Ministers' fear was groundless, and they would have done better to maintain our original wording..." (Official Report 1951, pp. 902-903).

8. During the debate on 8th December, 1951, the insertion of the formula "religious and philosophical convictions", although supported by most of the speakers, provoked certain reservations due to the fear that it might facilitate anti-democratic intrigues:

./.

M. Stanford (Irlande) :

"...On peut parfaitement prétendre, à mon sens, que le marxisme dialectique ou le communisme athée est une philosophie, et qu'il faut le prendre en considération dans l'article ; mais il n'en est pas moins clair qu'aucune personne sensée ne tient à donner toutes facilités aux ennemis déclarés de notre régime démocratique. C'est parfaitement évident.

D'autre part, il me paraît qu'il y aurait un certain danger à ne pas inclure dans l'article le mot "philosophie". Je crois que des personnes ingénieuses et intolérantes pourraient raisonner à peu près ainsi : "Si le Conseil de l'Europe, avec tous les idéaux élevés qui animent son Assemblée purement consultative, a jugé suffisant de ne garantir dans son protocole que les libertés religieuses, pourquoi irions-nous plus loin ? Fermons donc les écoles des humanistes, les écoles des positivistes, les écoles des existentialistes, etc., car le Conseil de l'Europe considère que les droits religieux sont suffisants à cet égard". C'est là le type même de raisonnement spécieux que tout législateur, et nous sommes en un sens des législateurs, doit être soucieux d'éviter. Je ne sais pas très bien lequel des deux risques est le plus grand ; en fait, je l'ignore complètement, mais je crois que nous devons peser le pour et le contre..." (Comptes rendus, 1951, pp. 913-914).

M. Hopkinson (Royaume-Uni) :

"...Lorsque, conformément à cet article, nous nous engageons sur le terrain d'une instruction conforme à des convictions religieuses et philosophiques, qu'entend-on exactement par là ? Cela signifie-t-il que, par exemple, si l'on exige une école communiste dans ma propre circonscription, l'Etat sera tenu de fournir les moyens nécessaires à une telle instruction ? ..." (Comptes rendus, 1951, p. 920) (1).

(1) Dès le 25 août 1950, M. G. Mollet (France) avait posé la question suivante : "...Un père de famille, étant ou se croyant communiste, serait-il en droit d'exiger que l'Etat assure aux frais de la nation une instruction conforme au matérialisme dialectique?" (Comptes rendus, 1950, p. 933). Sir David Maxwell Fyfe (Royaume-Uni), président de la commission des Questions juridiques et administratives, lui avait répondu en ces termes : "...Je tiens à préciser que je n'ai jamais pensé, pas plus qu'aucun membre du sous-comité et de la commission, pour autant que je sache, que cet article reconnaissait à des parents communistes le droit d'exiger que l'enseignement des doctrines marxistes extrémistes figure dans les programmes scolaires..." (Comptes rendus, 1950, p. 935). M. Mollet avait estimé que cette réponse l'autorisait à ne pas voter contre la proposition de la commission (ibidem).

Mr. Stanford (Ireland)

".... It is quite clear, I think, that it could be argued that dialectical Marxism or atheistic communism is a philosophy and should be included under the Article; but it is also clear that no wise person wants to give full facilities to the avowed enemies of our democratic system. That is quite clear.

On the other hand, I can see a certain danger if we do not include the term "philosophy". It seems to me that ingenious and intolerant people may argue something like this: "If the Council of Europe, with all the high ideals of a merely Consultative Assembly, thought it sufficient to grant only religious liberties in its Protocol, why should we go further? So we shall close the schools of the humanists, we shall close the schools of the positivists, we shall close the schools of the existentialists, and so on, because the Council of Europe thinks that religious rights are sufficient in this matter." That is the very kind of ingenuity which we as legislators, in a sense, must be careful to avoid. My mind is in doubt as to which is the greater risk; I really do not know, but I think we must weigh both sides of it.."
(Official Reports - 1951, pp. 913-914).

Mr. Hopkinson (United Kingdom)

"... When, as in this Article, we get into the field of teaching in conformity with religious and philosophical convictions, what exactly does it mean? Does it mean that if there is a demand for a Communist school in my own constituency, for example, facilities would have to be given by the State for providing such education?...." (Official Reports, 1951, p. 920). (1)

- (1) On 25th August, 1950, M. Guy Mollet (France) had already put the following question: "... Should the father of a family who is, or believes himself to be, a Communist, have the right to demand that the State provide instruction, at the nation's expense, which is in conformity with dialectical materialism?" (Official Reports, 1950, p. 935). Sir David Maxwell-Fyfe (United Kingdom), Chairman of the Committee on Legal and Administrative Questions, replied to him as follows:- "...I want to make it perfectly clear that it was never in my mind or, as far as I know, in the mind of any member of either the Sub-Committee or the Committee, that this Article would give a Communist parent the right to object to the absence of extreme Marxist doctrines from a school curriculum..." (Official Reports, 1950, p.935. M. Mollet considered that this reply enabled him not to vote against the Committee's proposal (ibid.).

9. M. Teitgen répondit en ces termes :

"...On nous dit : vous garantissez la liberté des parents en matière d'enseignement et d'éducation de leurs enfants, mais n'allez-vous pas, par la liberté même que vous consacrez, ouvrir la porte et donner des facilités aux propagandes anarchistes et totalitaires, spécialement aux propagandes communistes ?

Mes chers collègues, je vous répète que le problème est résolu. Nous avons eu du mal à le résoudre et il a donné lieu, dans les précédentes Assemblées, à de nombreuses discussions. Finalement, l'accord s'est fait entre l'Assemblée unanime et les ministres unanimes sur un principe de bon sens, celui que contient l'article 17 de la Convention déjà signée par les ministres à Rome, et qui dit que les libertés que nous garantissons dans nos Conventions des Droits de l'Homme pour le développement de la personnalité humaine et des institutions démocratiques ne peuvent être utilisées à des fins de destruction des régimes de liberté, et que nos gouvernements ont le droit d'organiser pratiquement l'exercice, sur leur territoire, des libertés définies par la Convention, de telle sorte qu'elles ne puissent servir à ceux qui veulent détruire la liberté et les régimes démocratiques.

C'est écrit en toutes lettres dans l'article 17 de la Convention. Par conséquent, l'argument ne porte pas, la Convention elle-même y a répondu" (Comptes rendus, 1951, p. 922).

10. Le 8 décembre 1951, l'Assemblée Consultative adopta, par 75 voix contre zéro et 23 abstentions, sa Recommandation n° 15 relative au protocole additionnel à la Convention, recommandation en tous points conforme aux propositions précitées (supra, § 4) de la commission des Questions juridiques et administratives, et que le Comité des Ministres devait finalement accepter.

9. M. Teitgen (France) replied in these words
(translation) :

"....We are told: you guarantee the freedoms of parents in the matter of teaching and training of their children, but will not this very freedom open the door to anarchist and totalitarian propaganda - in particular to Communist propaganda - and provide facilities for it?

Ladies and Gentlemen, I tell you once again, that the problem is solved. We found it difficult to solve, and it gave rise to much argument in previous Assemblies. In the end, the Assembly and the Committee of Ministers reached unanimous agreement on a common-sense formula - the principle embodied in Article 17 of the Convention already signed by the Ministers in Rome, which stipulates that the liberties guaranteed by our Convention on Human Rights for the purpose of developing the human personality and the institutions of democracy, must not be used for the purpose of destroying human freedom, and that our Governments are entitled to take practical steps to ensure the exercise within their respective territories of the liberties laid down in the Convention, in such a way that they cannot be made to serve the ends of those who wish to destroy freedom and the democratic system.

This is set down in black and white in Article 17 of the Convention. Consequently, this argument does not hold water. It has been disposed of by the Convention itself." (Official Reports, 1951, p. 922).

10. On 8th December, 1951, the Consultative Assembly adopted, by 75 votes to 0 with 23 abstentions, its Recommendation 15 concerning the Protocol to the Convention, a Recommendation which was in every way consonant with the proposals previously quoted (para. 4 above) of the Committee on Legal and Administrative Questions, and which the Committee of Ministers finally accepted.

A N N E X E II

EXTRAIT DU COMMENTAIRE DES PROJETS
DE PACTES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS
DE L'HOMME
PREPARE PAR LE SECRETAIRE GENERAL DE L'O.N.U.

(Doc. A/2929, pp. 82 - 84 et 86 - 87)

ARTICLE 5 des deux Pactes

(Clauses de sauvegarde)

Projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte.

2.

Projet de Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, 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 ou libertés reconnus dans le Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues au présent Pacte.

2.

A P P E N D I X II

EXTRACTS FROM THE ANNOTATION

OF THE DRAFT INTERNATIONAL COVENANTS

ON HUMAN RIGHTS

PREPARED BY THE U.N. SECRETARY-GENERAL

(Doc. A/2929, pp. 74-76 and 78)

ARTICLE 5 of both draft covenants

Saving clauses

Draft covenant on civil and political rights

1. Nothing in this Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognised herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in this Covenant.

2.

Draft covenant on economic, social and cultural rights

1. Nothing in this Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person, any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights or freedoms recognised herein, or at their limitation to a greater extent than is provided for in this Covenant.

2.

53. Cet article porte sur des questions ayant trait à la destruction ou à la limitation des droits et libertés reconnus dans les Pactes et à la sauvegarde des droits reconnus indépendamment des Pactes.

....

Paragraphe 1

55. On a fait observer que le paragraphe 1, qui s'inspire de l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, avait pour objet de prévenir toute fausse interprétation de l'une quelconque des dispositions des Pactes, qu'on puisse invoquer pour porter atteinte aux droits et libertés qui y sont reconnus ou les restreindre plus que ne le permet ladite disposition. Le paragraphe visait également à empêcher la naissance et le développement des idéologies totalitaires, nazie, fasciste ou autres; les groupes appartenant à ces tendances ne pourraient se servir des Pactes pour justifier leur activité. On a fait valoir que le paragraphe 1 ne restreindrait d'aucune manière le droit de critique attendu qu'il ne visait que la destruction des droits ou leur limitation dans une mesure plus grande qu'il n'était prévu dans les Pactes.

56. Les adversaires du paragraphe 1 ont soutenu que ce paragraphe était vague et inutile et qu'il laissait la porte ouverte aux abus. A leur avis, une interprétation large du paragraphe permettrait à un Etat qui en aurait le désir, de restreindre dans une très large mesure l'exercice de certains droits. C'est ainsi qu'un Etat serait en mesure d'étouffer la liberté d'expression garantie dans le projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques. On pourrait utiliser ce paragraphe pour restreindre la portée de toutes les dispositions des Pactes et même pour porter de graves atteintes aux Pactes considérés dans leur ensemble. Il serait d'ailleurs difficile de déterminer exactement quels actes pourraient être considérés comme visant à la destruction des droits.

57. Certains, faisant valoir que la disposition du paragraphe 1 se rattachait étroitement, quant au fond, à la question de la liberté de parole, ont proposé d'inclure cette disposition dans l'article 19 du projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques; mais cette proposition a été rejetée parce qu'on a estimé que le paragraphe 1 avait des liens avec d'autres articles des Pactes, notamment les articles relatifs à la liberté de réunion et d'association.

53. This article concerns questions relating to the destruction or limitation of the rights and freedoms recognised in the covenants and the safeguarding of rights recognised independently of the covenants.

.....
Paragraph 1

55. It was stated that the purpose of paragraph 1, which was derived from article 30 of the Universal Declaration of Human Rights, was to provide protection against any misinterpretation of any provision of the covenants which might be used to justify infringement of any rights and freedom recognised in the covenants or the restriction of any such right or freedom to a greater extent than was provided for therein. The paragraph was also aimed at checking the growth of nascent nazi, fascist or other totalitarian ideologies; groups with such tendencies could not invoke the covenants to justify their activities. It was pointed out that paragraph 1 would in no way restrict the right of criticism, since it related only to the destruction of rights or to their limitation to a greater extent than was provided in the covenant.

56. Opposition to paragraph 1 was expressed on the grounds that it was vague, unnecessary and open to abuse. It was thought that, widely interpreted, the paragraph might permit a State, which so desired, to curtail very considerably the exercise of certain rights. In particular, a State might place undesirable restrictions on the freedom of expression guaranteed in the draft covenant on civil and political rights. The view was further expressed that the paragraph might be used to qualify every provision in the covenants. It might even permit dangerous inroads into the provisions of the covenants as a whole. Moreover, it would be difficult to know exactly what actions could be considered as being aimed at the destruction of the rights.

57. Although it was proposed that since the substance of paragraph 1 was closely related to freedom of speech, it should be included in article 19 of the draft covenant on civil and political rights, this proposal was rejected because it was felt that paragraph 1 also affected other articles of the covenants such as the articles relating to assembly and association.

58. D'autres représentants ont fait observer qu'il ne paraissait guère probable que les Etats acceptent les obligations énoncées dans le Pacte pour chercher ensuite à détruire les droits ou à les limiter plus qu'il n'était prévu dans le Pacte; toutefois, une proposition tendant à supprimer la mention des "Etats" a été rejetée. On a fait observer que les Etats avaient déjà le pouvoir de limiter de nombreux droits pour des motifs tels que la protection de "l'ordre public" ou de "la sécurité nationale", et qu'il ne faudrait pas les encourager à restreindre davantage l'application des dispositions des Pactes.

59. Une autre proposition, rejetée elle aussi, visait à exclure toute restriction des droits et libertés qui ne serait pas compatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les partisans de cette proposition ont fait valoir qu'une disposition de cette nature serait en harmonie avec les dispositions de la Charte et en particulier avec les dispositions de l'Article 103, et qu'elle était indispensable pour cette raison que les droits de l'homme ne seraient pas tous énoncés dans les Pactes. Cependant, d'autres représentants ont estimé que les buts et principes de la Charte et les dispositions de la Déclaration avaient un caractère beaucoup plus général que les dispositions particulières des Pactes et qu'on ne pourrait en tirer aucune conclusion en ce qui concerne d'autres droits et libertés qui n'étaient pas énoncés d'une façon précise dans les Pactes.

....

58. The opinion was expressed that States were hardly likely to undertake the obligations under the covenant and then attempt to destroy or limit the rights to a greater extent than provided in the covenant, but a proposal to delete the reference to "States" was rejected. It was observed that States were already empowered to limit many rights, for such reasons as the protection of "public order" or "national security" and that they should not be encouraged to restrict further the provisions of the covenants;

59. Another proposal, which was also rejected, aimed at excluding any restriction of rights and freedoms which would be incompatible with the purposes and principles of the United Nations Charter and of the Universal Declaration of Human Rights. In support of this proposal it was argued that such a provision was consonant with the Charter, particularly with Article 103, and necessary in view of the fact that not all human rights were included in the covenants. However, it was considered that the purposes and principles of the Charter and the provisions of the Declaration were more general than were the particular stipulations of the covenants and that no conclusions could be drawn from them concerning other rights and freedoms which were not specifically set forth in the covenants.

DOCUMENTATION

Projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CDH (II)	E/CN.4/SR.42	E/CN.4/75; CES (VI), suppl.1,annexe B I, art.22	
CR (II)	E/CN.4/AC.1/SR.28 et 44	E/CN.4/AC.1/19;E/CN.4/95 annexe B, art.22 et la proposition tendant à l'insertion d'un article supplémentaire	22
CDH (III)		E/CN.4/82/Add.2, 4, 8 et 12, 85; CES (VII),suppl.2, annexe B, art.22 et la proposition tendant à in- sérer un article supplé- mentaire	22
CDH (V)	E/CN.4/SR.123,124 et 130	E/CN.4/170; 188, 236, 264, 296, 315, 317, 326; CES (IX), suppl. 10, annexe I, art. 22	22
CDH (VI)	E/CN.4/SR.175, 181, 200	E/CN.4/353/Add.1, 10 et 11, 365, 416, 454, 461, 468, L.10 et Corr.1 (anglais seulement), para. 77 et 78; CES (XI), suppl.5, annexe I,art.18	22
CES (XI)	E/AC.7/SR.148 et 149	E/L.68, para. 98	18
CDH (VII)		E/CN.4/515/Add.4, 528, para. 222 et 223, 573; CES (XIII), suppl. 9, annexe I, art. 18 et annexe III A	18

DOCUMENTATION

Draft covenant on civil and political rights

<u>Organ and session</u>	<u>Records of discussion</u>	<u>Other documentation</u>	<u>Article number</u>
CHR (II)	E/CN.4/SR.42	E/CN.4/75; ESC (VI), suppl.1, annex B I, art.22	
DC (II)	E/CN.4/AC.1/SR.28, 44	E/CN.4/AC.1/19; E/CN.4/95 annex B, art.22 and proposal for an additional article	22
CHR (III)		E/CN.4/82/Add.2, 4, 8 and 12, 85; ESC (VII), suppl.2, annex B, art.22 and pro- posal for an additional article	22
CHR (V)	E/CN.4/SR.123, 124, 130	E/CN.4/170, 188, 236, 264, 296, 315, 317, 326; ESC (IX), suppl.10, annex I, art. 22	22
CHR (VI)	E/CN.4/SR.175, 181, 200	E/CN.4/353/Add.1, 10 and 11, 365, 416, 454, 461, 468, L.10 and Corr.1 (Eng.), paras. 77-78; ESC (XI), suppl. 5, annex I, art.18	22
ESC (XI)	E/AC.7/SR.148, 149	E/L.68, para. 98	18
CHR (VII)		E/CN.4/515/Add.4, 528, paras. 222-223, 573; ESC (XIII); suppl.9, annex I, art.18, and annex III A	18

Projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques (suite)

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CDH (VIII)	E/CN.4/SR.328	E/CN.4/668/Add.15, L.134, 198, 198/Rev.1, 206, 207, NGO/36; CES (XIV), suppl. 4, para. 263 à 268, annexe I B, art. 4	18
CDH (IX)		CES (XVI), suppl. 8, annexe I B, art. 5	4
AG (IX)			5

Projet de Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (suite)

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CES (XIII)		E/2057/Add. 2	
CDH (VIII)	E/CN.4/SR.303, 304, 305 et 306	E/CN.4/650, para. 58 v) e), 655/Add.2, L.67, 67/Corr.1, 2 (anglais seulement), 67/Rev.1, 114, 114/Rev.1, 114/Rev.2, 168, 168/Rev.1, 169, 170, 172, 173, 174, NGO/36; CES (XIV), suppl.4, para. 149 à 154, annexe I A, art. 5	
AG (IX)			5

Draft covenant on civil and political rights (cont'd)

<u>Organ and session</u>	<u>Records of discussion</u>	<u>Other documentation</u>	<u>Article number</u>
CHR (VIII)	E/CN.4/SR.328	E/CN.4/668/Add.15, L.134, 198, 198/Rev.1, 206, 207, NGO/36; ESC (XIV), suppl.4, paras. 263-268, annex I B, art. 4	18
CHR (IX)		ESC (XVI), suppl.8, annex I B, art. 5	4
GA (IX)			5

Draft covenant on economic, social and cultural rights

ESC (XIII)		E/2057/Add.2	
CHR (VIII)	E/CN.4/SR.303, 304, 305, 306	E/CN.4/650, paras. 58 (v)(e), 655/Add.2, L.67, 67/Corr.1, 2 (E only) 67/Rev.1, 114, 114/Rev.1, 114/Rev.2, 168, 168/Rev.1, 169, 170, 172, 173, 174, NGO/36; ESC (XIV), suppl.4, paras. 149-154, annex I A, art. 5	
GA (IX)			5