

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 16 août 1956.

Confidentiel

DH (56) 16

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

TRAVAUX PREPARATOIRES DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Document d'information
rédigé par le Secrétariat de la Commission

1. L'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est libellé comme suit :

"1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat."

2. De son côté, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, votée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies, comprend un article 20 et un article 23, § 4, ainsi conçus :

A 28.905

./.

Article 20

"1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifique.

2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association".

Article 23

"

.....

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

3. Au mois d'août 1949, lorsque l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe eut obtenu l'inscription à son ordre du jour des "mesures à prendre en vue de l'accomplissement du but déclaré du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 1er du Statut, pour la sauvegarde et le développement des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales", sa Commission des Questions juridiques et administratives fut saisie par M. Teitgen, Rapporteur, de propositions où figurait notamment ce passage :

"La convention et la procédure dont le Comité déterminera ultérieurement les modalités garantiront à toutes personnes résidant sur le territoire métropolitain d'un Etat membre les libertés et droits fondamentaux énumérés ci-dessous :

.....

La liberté de réunion, conformément à l'article 20 de la Déclaration des Nations Unies.

La liberté d'association, conformément à l'article 20 de la Déclaration des Nations Unies.

La liberté syndicale, conformément à l'alinéa 4 de l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies" (Doc. A 116) (1).

./.

(1) De leur côté, les projets du Mouvement Européen, dont l'Assemblée Consultative devait largement s'inspirer (cf. comptes rendus de l'Assemblée Consultative, 1949, II, p. 411) prévoyaient la garantie de "la liberté d'association et de réunion" (Doc. INF/2/F, février 1949; et Doc. INF/5/F, article 1 f), p. 7, juin 1949).

La Commission adopta ces trois paragraphes lors de sa réunion du 30 août 1949 (Doc. A. 167, p. 3).

4. L'article 2, §§ 7°, 8° et 9° du projet que la Commission soumit à l'Assemblée Consultative le 5 septembre 1949 était ainsi libellé :

"Dans la Convention, les Etats membres s'engageront à assurer à toute personne résidant sur leur territoire :

.....

7°.- La liberté de réunion, conformément à l'article 20 de la Déclaration des Nations Unies ;

8°.- La liberté d'association, conformément à l'article 20 (paragraphes 1 et 2) de la Déclaration des Nations Unies;

9°.- La liberté syndicale, conformément au paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies" (Doc. AS (1) 77, pp. 204-205.- Cf. aussi Doc. A. 290, pp. 12-13).

Ce texte ne donna lieu à aucune discussion particulière au sein de l'Assemblée, et se retrouva tel quel dans la recommandation que celle-ci vota le 8 septembre 1949 (Doc. AS (1) 108, article 2, §§ 7°, 8° et 9°, p. 262).

5. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe résolut alors de confier l'examen de la recommandation de l'Assemblée au Comité d'Experts des Droits de l'Homme dont il avait décidé la convocation (novembre 1949).

Aux termes de son mandat, ledit Comité d'Experts devait "tenir compte du progrès fait dans la matière par les organes compétents des Nations Unies" (Doc. AS (1) 116, § 6, p. 288-289).

6. Le "projet de Pacte international relatif aux Droits de l'Homme" que la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies avait élaboré lors de sa cinquième session, tenue à Lake Success du 9 mai au 20 juin 1949, comportait un article 18 et un article 19 ainsi rédigés :

./.

"

Article 18

"Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique. L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

Article 19

"1. Toute personne a droit à la liberté d'association.

2. Cette liberté ne pourra faire l'objet que des seules restrictions imposées en application de la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de la sécurité publique, de l'ordre public, de l'hygiène ou de la morale, ou des droits et libertés fondamentaux d'autrui.

3. La législation nationale ne pourra porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la Convention internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, pour autant que ceci intéresse les Etats parties à cette convention" (Doc. E/1371, p. 24).

7. Le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe avait rédigé, à l'intention du Comité d'Experts des Droits de l'Homme, un "Rapport préparatoire pour un avant-projet de convention de garantie collective des Droits de l'Homme". Dans la Partie II de ce Rapport, consacrée à une "comparaison entre le projet de Pacte international relatif aux Droits de l'Homme et le projet de l'Assemblée Consultative", on pouvait lire, à propos des articles 18 et 19 du projet de Pacte de 1949, précités (1) :

./.

(1) Supra, p. 4.

./.

"Article 18

L'article 2, paragraphe 7, et l'article 6 (1) de la Résolution (de l'Assemblée Consultative) couvrent cette disposition sous la même réserve que celle faite ci-dessus à propos de l'article 16 (2) sur la genèse du contrôle des restrictions étatiques à cette liberté.

Article 19

Cette disposition est couverte par le paragraphe 8 de l'article 2 de la Résolution (de l'Assemblée Consultative) ainsi que par l'article 6 (3) de celle-ci. Toutefois, le but et la nature du contrôle international ont reçu une définition qui ne se retrouve pas à l'article 6 de la Résolution. Quant au paragraphe 3, un choix s'impose entre le texte de la Déclaration Universelle, à laquelle fait renvoi le paragraphe 9 de la Résolution, et les dispositions du paragraphe 3 du projet de Pacte" (Doc. B. 22, p.21).

8. Le Comité d'Experts des Droits de l'Homme fut également appelé à se pencher sur les "observations du Royaume-Uni reçues par le Secrétaire Général (de l'O.N.U.) le 4 janvier 1950".

Dans ce document, on trouvait, sur l'article 19, précité (4), du projet de Pacte de 1949, les commentaires suivants :

"1. Le Gouvernement de Sa Majesté a toujours été d'avis que les clauses du Pacte devraient définir en termes clairs et précis les obligations des Etats qui y adhèrent. Le Gouvernement de Sa Majesté considère comme raisonnable de prévoir la possibilité d'apporter certaines restrictions à la pleine liberté d'association des membres des forces

./.

- (1) et (3) Clause générale de limitation (reconnaissance et respect des droits et libertés d'autrui ; justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics dans une société démocratique).
- (2) L'article 16 du projet de Pacte de 1949 avait trait à la liberté de pensée, de conscience et de religion. A ce sujet, cf. le Doc. DH (56) 13, § 7.
- (4) Supra, p. 4.

armées, de la police et de l'administration de l'Etat, et le paragraphe 2 de cet article, dans sa rédaction actuelle, ne semble pas préciser que de telles restrictions doivent être nécessairement admissibles.

2. En outre, le Gouvernement de Sa Majesté considère que les termes employés dans cet article pour énoncer les restrictions devraient être les mêmes que ceux qui figurent à l'article 18. Il propose en conséquence que le paragraphe 2 soit modifié pour être ainsi conçu :

"2) L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de l'hygiène et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui, sous réserve que le présent article n'interdise pas que des restrictions soient imposées à l'exercice de ce droit par les membres des Forces armées, de la police ou de l'administration d'un Etat" /Doc. A. 770 (côte du Conseil de l'Europe), p. 6, et Doc. E/CN 4/353/Add. 2 (côte de l'O.N.U.) /.

9. Lors de sa première réunion (Strasbourg, 2-8 février 1950), le Comité d'Experts des Droits de l'Homme se trouva, en outre, saisi d'un amendement de Sir Oscar DOWSON (Royaume-Uni) tendant à substituer à l'article 2, § 7°, précité (1), du projet de l'Assemblée un nouvel article, identique à l'article 18, précité (2), du projet de Pacte de 1949 et prévoyant que :

"Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique. L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui" (Doc. A. 798).

./.

(1) Supra, p. 3.

(2) Supra, p. 4.

10. L'avant-projet de Convention que le Comité d'Experts mit au point à l'issue de sa première réunion disposait, en son article 2, §§ 7°, 8° et 9°, pratiquement identique aux articles 20 et 23, § 4°, précités (1), de la Déclaration Universelle :

"7° Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique.

8° Toute personne a droit à la liberté d'association pacifique. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

9° Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts" (Doc. A. 833, pp. 3 et 4.- Cf. aussi Doc. A. 809, article 3, §§ 7°, 8° et 9°, p. 5).

L'avant-projet de Rapport du Comité d'Experts au Comité des Ministres (Doc. CM/WP I (50) 1) ne fournissait aucune explication particulière sur ces trois paragraphes.

11. Lors de la deuxième réunion du Comité d'Experts (Strasbourg, 6-10 mars 1950), la délégation du Royaume-Uni présenta un nouvel amendement relatif à la liberté de réunion (2) :

"Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique. L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale (3) ou à la sûreté publique, à la lutte contre le désordre ou le crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui" (Doc. CM/WP I (50) 2, p. 5).

-
- (1) Cf. supra, p. 2. L'unique différence résidait dans le fait que, comme dans le projet de l'Assemblée Consultative (supra, p. 3), la liberté de réunion et la liberté d'association ne figuraient pas dans un seul et même article.
- (2) Les modifications apportées au premier amendement britannique précité (supra, p. 6) ont été soulignées.
- (3) Omission des mots : "à l'ordre public".

En même temps, les experts britanniques préconisèrent l'insertion d'un article 13 consacré à la liberté d'association et ainsi libellé :

1. ⁽¹⁾ Toute personne a droit à la liberté d'association.

2. ⁽²⁾ L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale ⁽³⁾, à la lutte contre le désordre ou le crime, à la protection de ⁽⁴⁾ la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; sous réserve que le présent article n'interdise pas que des restrictions soient imposées à l'exercice de ce droit par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat" (Doc. CM/WP I (50) 2, p. 6).

12. Les amendements britanniques furent examinés par un comité de rédaction composé de Sir Oscar DOWSON (Royaume-Uni) et de MM. LE QUESNE (Royaume-Uni), DONS MOELLER (Danemark) et SALEN (Suède), qui les fondaient en un article unique conçu de la façon suivante ⁽⁵⁾ :

1 - Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association.

2 - L'exercice de ce droit ne pourra faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi ⁽⁶⁾ qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale ou à la sûreté publique ⁽⁷⁾, à la lutte contre le désordre ou le crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection

./.

(1) Cf. le § 1er de l'article 19, précité (supra, pp. 5-6) du projet de Pacte de 1949.

(2) Cf. l'amendement présenté en janvier 1950 par le Gouvernement britannique au § 2 de l'article 19 du projet de Pacte de 1949 (supra, p. 6). Les modifications apportées à ce texte ont été soulignées.

(3) Omission des mots : "à l'ordre public".

(4) Omission des mots : "l'hygiène et".

(5) Les modifications apportées aux deux amendements britanniques précités (supra, p. 7) ont été soulignées.

(6) Omission du mot "et".

(7) Ces quatre mots figuraient déjà parmi les restrictions à la liberté de réunion, mais non point parmi les limitations à la liberté d'association.

des droits et libertés d'autrui; sous réserve que le présent article n'interdise pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ce droit par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat (1)". (Doc. CM/WP I (50) 10, p. 4)

13. Dans le projet de Convention que le Comité d'Experts soumit au Comité des Ministres à l'issue de ses travaux figuraient deux groupes de dispositions correspondant à l'actuel article 11 de la Convention.

L'article 2, §§ 7°, 8° et 9° des variantes A et A/2 (méthode de l'énumération des droits et libertés à garantir) constituait la réplique pure et simple de l'article 2, §§ 7°, 8° et 9°, précité (2) de l'avant-projet de Convention du Comité d'Experts (Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe, p. 2.- Cf. aussi Doc. CM/WP I (50) 14, Variante B, p. 10).

De son côté, l'article 11 des variantes B et B/2 (système de la définition précise des droits et libertés à garantir) prévoyait que (3) :

- "1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association.
2. L'exercice de ces droits ne peut (4) faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, à la lutte contre le désordre ou le crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; sous réserve que le présent article n'interdise pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ce droit par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat" (Doc. CM/WP I (50) 15, Annexe, p. 10.- Cf. aussi Doc. CM/WP I (50) 14, variante A, article 11, p. 7).

Le rapport du Comité d'Experts précisait que :

-
- (1) Le membre de phrase compris entre "sous réserve" et "de l'Etat" vaut désormais aussi bien pour la liberté de réunion que pour la liberté d'association.
 - (2) Supra, p. 7.
 - (3) Les modifications apportées au texte, précité (supra, pp. 8-9), retenu par le comité de rédaction, ont été soulignées.
 - (4) Doc. CM/WP I (50) 14 : "ne peut".

"ARTICLE 11

Les droits définis par cet article comprennent le droit à l'association syndicale" (Doc. CM/WP I (50) 15, p. 22).

Le Comité d'Experts avait estimé ne pas devoir choisir entre les variantes A, A/2, B et B/2, pour le motif qu'un tel choix "dépendait de considérations d'ordre politique" (Doc. AS (2) 8, § 58, p. 571).

14. Dans ces conditions, le Comité des Ministres décida, lors de sa troisième session (Strasbourg, 30 mars - 1er avril 1950), "de convoquer une conférence de hauts fonctionnaires munis d'instructions de leurs gouvernements, qui auraient pour tâche de préparer la décision des Ministres sur le plan politique" (Doc. AS (2) 8, § 59, p. 571).

15. La Conférence des Hauts Fonctionnaires (Strasbourg, 8-17 juin 1950) réussit à "amalgamer les variantes A et B du titre I du projet de Convention du Comité d'Experts", tout en prenant pour base de travail la variante B (système de la définition précise) (Doc. CM/WP 4 (50) 19, p. 13).

L'accord se fit autour d'un texte ainsi libellé (1) :

- "1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts (2).
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (3)

-
- (1) Les modifications apportées au texte, précité (supra, p. 9) retenu par le Comité d'Experts dans les variantes B et B/2 de son projet de Convention ont été soulignées.
 - (2) Cf. l'article 23, § 4, précité, (supra, p.2) de la Déclaration Universelle.
 - (3) Dans le Doc. CM/WP 4 (50) 9 (nouveau projet de variantes B et B/2), ces quatre mots figuraient après "ou de la morale" et avant "ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Selon le Rapport de la Conférence (Doc. CM/WP 4 (50) 19, p. 13) la référence à la notion de "société démocratique" fut introduite dans l'article 11, de même que dans les articles 8, 9 et 10, pour "rendre la variante B plus facilement acceptable pour les partisans de la variante A". En effet, l'article 6 (clause générale de limitation des droits et libertés) du projet de l'Assemblée Consultative (Doc. AS (1)108) et de la variante A du projet du Comité d'Experts (Doc. CM/WP 1 (50)14 et 15 Annexe) contenait une référence analogue à cette notion.

à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (1), à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui, sous réserve que le présent article n'interdise pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ce droit par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat" (Doc. CM/WP 4 (50) 19, Annexe, p. 7.- Cf. aussi Doc. CM/WP 4 (50) 9, article 12, p. 6, et Doc. CM/WP 4 (50) 16 Annexe, article 11, p. 7).

Le Rapport de la Conférence des Hauts Fonctionnaires au Comité des Ministres commentait cet article en ces termes :

"La Conférence a introduit, dans cet article, une référence expresse au droit de fonder des syndicats, afin de mettre cet article en harmonie avec la Déclaration Universelle des Nations Unies. Cette Déclaration mentionne le droit de fonder des syndicats comme un droit distinct du droit d'association en général. Certains délégués ont estimé, néanmoins, que le droit de fonder des syndicats est bien compris dans le droit d'association.

En raison des difficultés que pourrait poser, à cet égard, le système du "closed shop", introduit dans certains pays, la Conférence a jugé inopportun d'introduire dans la Convention la règle, d'après laquelle "nul ne peut être obligé de faire partie d'une association", figurant dans la Déclaration Universelle des Nations Unies (2)" (Doc. CM/WP 4 (50) 19, p. 16).

16. Après la clôture des travaux de la Conférence des Hauts Fonctionnaires, la délégation du Royaume-Uni suggéra certaines modifications rédactionnelles portant uniquement sur la version anglaise du paragraphe 2 de l'article 11 (Doc. A. 1690) (3).

-
- ./.
- (1) Doc. CM/WP 4 (50) 9 (nouveau projet de variantes B et B/2) et CM/WP 4 (50) 16 Annexe (premier projet de Convention de la Conférence) : "à la lutte contre le désordre ou le crime".
 - (2) Rappelons que ladite règle se trouvait au contraire consacrée, implicitement, dans le projet de l'Assemblée Consultative, du fait du renvoi au § 2 de l'article 20 de la Déclaration Universelle (supra, p. 3) et, expressément, dans le § 8° de l'article 2 de la variante A du projet du Comité d'Experts (supra, pp. 7 et 9). A ce sujet, cf. aussi JAQUET (France), comptes rendus de l'Assemblée Consultative, 1949, II, p. 459.
 - (3) Cf. la traduction anglaise du présent document, § 16.

17. Le 7 août 1950, le Comité des Ministres arrêta le texte d'un "projet de Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales", qu'il décida de soumettre, pour avis, à l'Assemblée Consultative.

L'article 11 de ce projet, identique à l'actuel article 11, disposait que (1) :

- "1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale (2), à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (3). Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat" (Doc. CM (50) 52, p. 7.- Cf. aussi Doc. AS (2) 11, Annexe A, article 11, p. 607).

18. Dans la recommandation qu'elle vota, le 25 août 1950, sur le projet de Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, l'Assemblée Consultative ne proposait aucune modification de l'article 11, qui ne fit l'objet d'aucune mention particulière au cours des débats (Doc. AS (2) 104, article 13, p. 1034).

19. C'est sous cette forme que l'article 11 se retrouva dans le texte définitif de la Convention telle que signée le 4 novembre 1950.

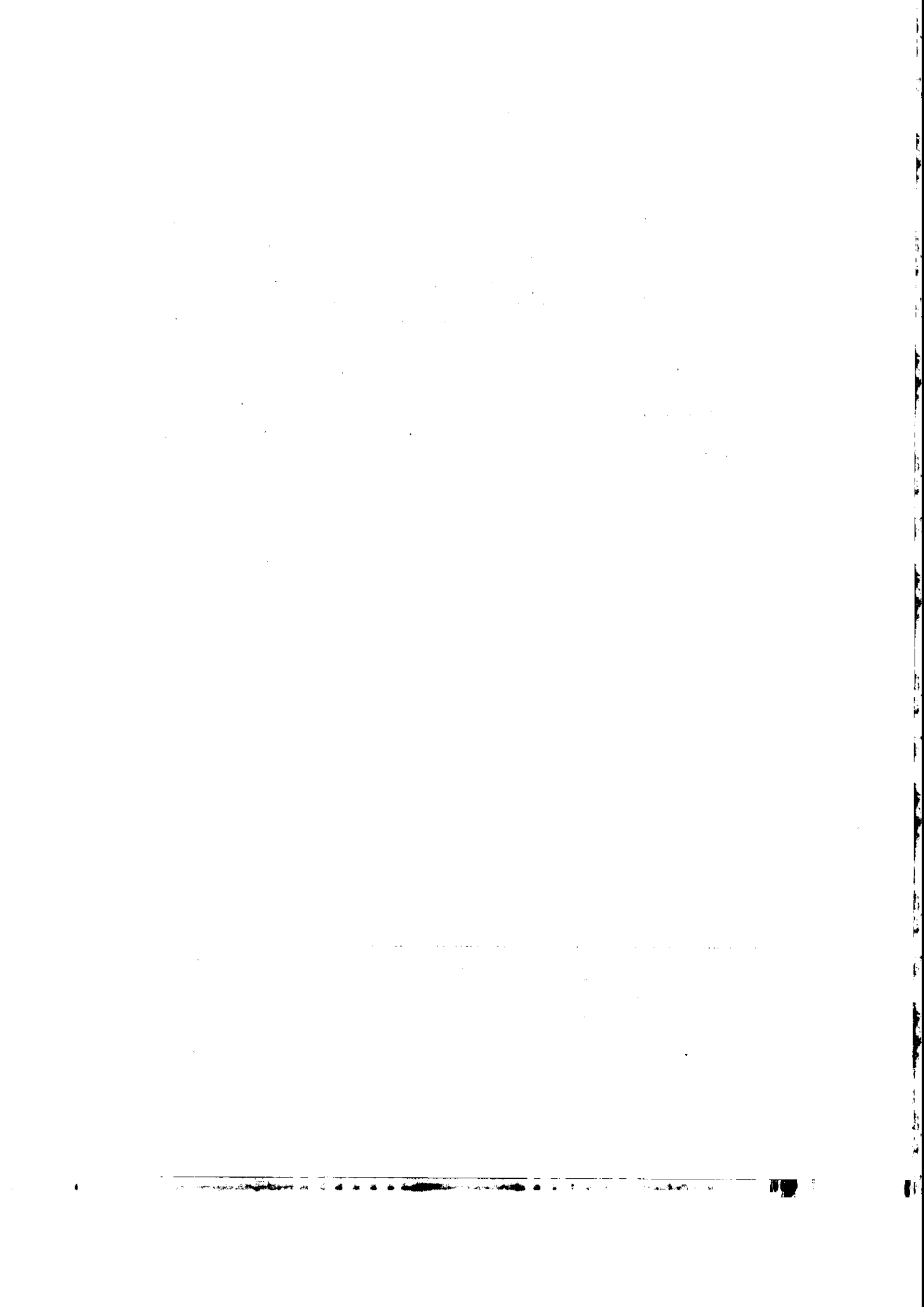
-
- ./.
- (1) Les modifications apportées au texte, précité (supra, p. 10 et p. 11), retenu par la Conférence des Hauts Fonctionnaires ont été soulignées.
 - (2) Omission du mot "ou".
 - (3) Omission des mots "sous réserve que".

L'étude des travaux préparatoires de la Convention révèle certaines affinités entre l'article 11 de cette dernière et les articles 20 et 21 du projet de Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1), auxquels il convient d'ajouter l'article 8 du projet de Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Aussi, le Secrétariat de la Commission a-t-il jugé utile d'annexer au présent document l'extrait correspondant du commentaire des projets de Pacte que le Secrétaire Général de l'O.N.U. a rédigé en 1952 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Doc. A. 2929, pp. 169-173, 174-179, Annexe.(2))

(1) Article 18 et 19 jusqu'en 1949; articles 15 et 16 en 1950 et 1951; articles 17 et 18 en 1952; articles 20 et 21 depuis 1953.

(2) Cf. à ce sujet le Doc. DH (56) 4, pp. 10 et 11.



A N N E X E

(Extraits du Doc. A/2929, pp. 169-173, 174-179)

ARTICLE 20

Droit de réunion pacifique

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

Enoncé du droit

139. On s'est accordé à reconnaître l'opportunité d'insérer, dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques, un article sur le droit de réunion pacifique, mais la teneur de ce droit a donné lieu à discussion 58/. On a proposé que le droit comprenne "la liberté des réunions et des meetings, des cortèges et des manifestations sur la voie publique", mais d'autres ont dit que le droit de réunion pacifique pouvait ne pas comprendre nécessairement la liberté d'organiser des cortèges ou des défilés dans les rues ou autres lieux publics. La majorité s'est prononcée pour une formule générale. On a suggéré que la liberté de réunion pacifique ne devrait être protégée que contre "l'ingérence gouvernementale", mais le sentiment général était que l'individu devrait être protégé contre toutes sortes d'ingérence dans l'exercice de ce droit.

140. L'énoncé même du droit de réunion pacifique 59/dans l'article a été débattu. Une proposition aux termes de laquelle ce droit "devra être garanti par la loi" a été rejetée car les dispositions générales de l'article 2 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques offraient les garanties

./.

58/ E/CN.4/SR.121, 325 ; E/CN.4/82, 353/Add.1 ; E/CN.4/L.126.

59/ E/CN.4/SR.120, 169, 200, 325 ; E/CN.4/353/Add.8 ; E/CN.4/L.126 ; CES (IX), suppl. 10, annexe I, art. 18 ; CES (XI), suppl. 5, annexe I, art. 15.

nécessaires à la protection de tous les droits reconnus dans le pacte. Une autre solution était d'adopter l'énoncé de l'article 20 de la Déclaration universelle et de divers autres articles du projet de pacte : "Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique". Cette formule, pensait-on, ferait ressortir que le droit appartenait à tous. On a dit aussi que le droit devrait être "reconnu" comme étant un droit fondamental de l'homme au lieu d'être reconnu par le pacte. La formule : "Le droit de réunion pacifique est reconnu" a été finalement acceptée.

Clause restrictive 60/

141. Il a été généralement admis que l'exercice de ce droit pourrait être soumis à des restrictions. A la seconde phrase du texte anglais, may a été utilisé au lieu de shall, afin de préciser que les Etats parties au Pacte ne seraient aucunement contraints à imposer des restrictions. Des projets antérieurs disposaient que toutes les restrictions à la liberté de réunion pacifique devaient être "prévues par la loi". Par la suite, les mots "imposées en application de la loi" ont été préférés parce qu'ils laissent place à une action administrative légitime. On a cependant objecté que cette formule était incompatible avec le libellé d'autres articles du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques.

142. Divers avis ont été émis sur la nature et la portée des restrictions nécessaires. Certains pensaient qu'une seule restriction fondamentale devrait être insérée dans l'article savoir : "Seront interdites par la loi, sous peine de sanctions, la formation et l'activité sous quelque forme que ce soit de toutes associations, unions ou autres organisations de caractère fasciste ou antidémocratique". Les défenseurs de cette proposition soutenaient que le droit de réunion pacifique devrait être reconnu "dans l'intérêt de la démocratie" ; ils affirmaient que, si le droit de réunion pacifique était exercé par des groupes antidémocratiques, le respect de tous les droits reconnus dans les pactes risquait d'être compromis. Les adversaires de cette thèse ont dit refuser, par principe, à certains groupes la liberté de réunion sans autre raison que leurs opinions seraient contraires aux principes de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression reconnue par la Déclaration universelle des droits de l'homme et le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques ; de plus, les mots "fasciste ou antidémocratique" n'étaient pas clairement définis et on pouvait en faire une interprétation abusive. Si l'activité

60/ E/CN.4/AC.1/SR.26 ; E/CN.4/AC.3/SR.6 ; E/CN.4/SR.120, 169, 325 ; E/CN.4/82, 272/Corr.1, 307, 308 ; E/CN.4/L.126, 145, 201.

d'un groupe, quel qu'il soit, devenait un danger public, il serait possible d'appliquer les lois qui protègent "l'ordre public", "la sécurité nationale" ou "les droits et libertés d'autrui".

143. Les motifs de restrictions proposés - "dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la morale publiques ou les droits et libertés d'autrui" - ont suscité des critiques analogues à celles qui avaient été exprimées au cours des débats concernant les articles 18 et 19 du projet de pacte 61/. On a suggéré de remplacer les mots "ordre public" par les mots "pour prévenir le désordre" ; on a dit aussi qu'il faudrait ajouter aux restrictions spécifiées un motif supplémentaire : "dans l'intérêt général". Ces deux propositions ont été rejetées. L'utilisation de termes vagues comme "l'ordre public" et "la sécurité nationale" risquait, pensait-on, de donner lieu à des abus sauf à définir exactement les actions en cause. L'insertion de "raisonnables et" avant le mot "nécessaires" n'a pas été adoptée. Il fallait, selon certains, qualifier de "nécessaires dans une société démocratique" toutes les restrictions énumérées dans l'article, car la liberté de réunion ne pouvait être effectivement préservée si les Etats parties au Pacte n'appliquaient pas la clause restrictive conformément aux principes reconnus dans une société démocratique. A l'objection fondée sur la possibilité d'interpréter diversement le mot "démocratique" dans les différents pays, il a été répondu qu'une société démocratique se montrerait respectueuse des principes énoncés dans la Charte, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les pactes relatifs aux droits de l'homme. Les mots "nécessaires dans une société démocratique" ont été finalement adoptés 62/.

61/ Voir para. 112-114, dans les commentaires relatifs à l'art. 18 et para. 132 dans commentaires relatifs à l'art. 19.

62/ On trouvera aux para. 112-114, dans les commentaires relatifs à l'art. 18, des observations générales sur des expressions telles que "sécurité nationale", "ordre public" et sur l'opportunité d'adopter une clause restrictive uniforme pour les articles 18, 19, 20 et 21.

DOCUMENTATION

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CR (I)	E/CN.4/AC.1/SR.3	E/CN.4/21, annexe A, art. 19, annexe B, art. 15, annexe C, art. 23, annexe G, art. 10	
CDH (II)	E/CN.4/AC.3/SR.6 E/CN.4/SR.39	E/CN.4/37, 56, art.17 ; CES (VI), suppl. 1, annexe B, art. 18	10
CR (II)	E/CN.4/AC.1/SR.26, 31	E/CN.4/AC.1/19, 34 ; E/CN.4/82 et Add.4, 8, 12 ; E/CN.4/95, annexe B, art. 18	18
CDH (III)		E/CN.4/89	18
CDH (V)	E/CN.4/SR.120, 121	E/CN.4/170 et Add.1 et 4, E/CN.4/188,222, 272/Corr.1, 306, 307, 308 ; CES (IX), suppl. 10, annexe I, art. 18, annexe II, art. 18	18
CDH (VI)	E/CN.4/SR.169, 200	E/CN.4/353/Add.1, 3, 8, 10 ; E/CN.4/NGO/7 ; CES (XI), suppl.5, annexe I, art. 15, annexe II, art. 15	18
CES (XI)	E/AC.7/SR.147		15
AG (V)	3ème Com., 288ème, A/C.3/L.77 et Rev.1, L.96 289ème, 290ème, 291ème s.		15

./.

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes-rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CDH (VII)		E/CN.4/515/Add.11, 13, 15 ; E/CN.4/528, para. 179-198 et 208 ; E/CN.4/563 et Rev.1 ; E/CN.4/NGO.21 ; CES (XIII), suppl. 9, annexe III, art. 15	15
CDH (VIII)	E/CN.4/SR.325	E/CN.4/528/Add.1, para. 102, 114-115 ; E/CN.4/L.126, 145, 201 ; E/CN.4/NGO/39 ; CES (XIV), suppl. 4, para. 248-250, annexe I B, art. 17	15
CDH (IX)		E/CN.4/674. para. 47 ; CES (XVI), suppl. 8, annexe I B, art. 20	17
CDH (X)		E/CN.4/694/Add.6, 702, sect. II, CES (XVIII), suppl. 7, annexe I B, art. 20	20
AG (IX)	3ème com. 569ème s.		20

./.

ARTICLE 21

Droit d'association

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, et notamment le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la morale publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées ou de la police.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention internationale du travail de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans cette Convention.

144. Il a été convenu que le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques devrait faire mention du droit d'association. Bien que l'on ait reconnu que ce droit et le droit de réunion pacifique étaient étroitement liés, on a décidé de ne pas traiter de ces deux droits dans un même article en raison des différences substantielles existant entre ces deux droits 63/.

Enoncé du droit 64/

145. On s'est accordé à admettre que le droit d'association comprenait le droit de former une association de même que le droit d'adhérer à une association. L'insertion de la phrase : "Nul n'est tenu d'entrer dans une association" n'a pas été acceptée car cette clause bien qu'elle fût empruntée à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et qu'elle énonçât un aspect important de la liberté d'association, risquait, dans son application, d'aller à l'encontre des intérêts des syndicats. ./.

63/ E/CN.4/SR.121, 325 ; E/CN.4/L.126 ; CES (XIII), suppl. N°9, annexe III, art. 16.

64/ E/CN.4/AC.1/SR.26 ; E/CN.4/SR.171, 172, 325, 326 ; E/CN.4/164 et Add.1, E/CN.4/263, 353/Add.1, 8 ; E/CN.4/L.126, 146, 202, 203 ; E/C.2/410.

146. On s'est demandé s'il fallait faire expressément mention du droit de former un syndicat ou d'adhérer à un syndicat. Il était déjà question des droits syndicaux à l'article 8 du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; donc si l'on parlait également des droits syndicaux dans le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, le droit de former un syndicat ou d'adhérer à un syndicat serait soumis à deux types différents de limitations, savoir la clause restrictive générale contenue dans l'article 4 du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la clause restrictive contenue au paragraphe 2 de l'article 21 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques. En revanche, ne faire aucune mention des droits syndicaux dans le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques pourrait laisser croire, à tort, que ces droits n'étaient pas des droits civils, quand bien même ils seraient des droits économiques ou sociaux. Il a été décidé que le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer devrait être spécifié dans l'article.

147. L'expression "pour la protection de ses intérêts", rédigée en termes généraux était préférable, a-t-on dit, à la formule utilisée à l'article 8 du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : "en vue de protéger ses intérêts économiques et sociaux" ; en effet, les organisations syndicales devaient souvent lutter pour la protection des droits civils de même que pour la défense des intérêts économiques et sociaux de leurs membres.

148. On a proposé que le droit d'association (y compris les droits syndicaux) ne soit protégé que contre l'"ingérence gouvernementale" mais, comme ce fut le cas pour le droit de réunion pacifique, l'idée n'a pas été retenue.

149. Fallait-il dire que le droit d'association était "reconnu" ou que "toute personne a le droit de s'associer librement" ? La dernière formule a été acceptée et on a signalé, à cet égard, un défaut de concordance entre les phrases liminaires des articles 20 et 21.

Clause restrictive 65/

150. Les restrictions générales apportées au droit d'association ont été les mêmes que les restrictions apportées au

65/ E/CN.4/AC.1/SR.31 ; E/CN.4/SR.39, 121, 171, 172, 325, 326 ;
E/CN.4/170, 227, 353/Add. 2, 3, 8, 10 ; E/CN.4/L. 126,
146, 202.

droit de réunion pacifique, si ce n'est que, au lieu des mots "imposées en application de la loi" à l'article 20, les mots "prévues par la loi" ont été utilisés à l'article 21 66/.

151. On a dit qu'aucune clause de l'article ne devrait empêcher d'imposer des restrictions légitimes à l'exercice du droit d'association par les membres des forces armées, et de la police, ou par les fonctionnaires de l'Etat. Il n'y avait pas lieu, pensaient certains, d'imposer d'autres restrictions au détriment de ces catégories de personnes, si ce n'est peut-être en ce qui concerne le droit de grève ; en tout cas, les restrictions générales apportées dans l'intérêt de la "sécurité nationale" et de "l'ordre public" devaient donner des garanties suffisantes aux Etats. On a riposté que nombre d'Etats reconnaissaient dans leur législation la nécessité d'une disposition de ce genre. La proposition ne visait pas à refuser la jouissance et l'exercice du droit d'association à certaines personnes, elle n'avait d'autre objet que de limiter le choix de l'association pour ces personnes et notamment la mesure de leur participation à des activités syndicales. Cette clause restrictive supplémentaire a été adoptée à l'égard des membres des forces armées et de la police, mais non à l'égard des autres fonctionnaires de l'Etat.

Convention internationale du travail sur la liberté syndicale et sur la protection du droit syndical 67/

152. On a proposé d'insérer ce qui suit : "Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention internationale du travail de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans cette Convention". La chose

./.

66/ En ce qui concerne la proposition tendant à interdire "toutes associations, unions ou autres organisations de caractère fasciste ou antidémocratique", le sens du mot "peut" et d'expressions telles que "ordre public", "sécurité nationale", "raisonnables", "nécessaires dans une société démocratique" se reporter aux paragraphes 142 et 143, dans les commentaires relatifs à l'art. 20. Les observations générales qui ont été formulées au sujet des expressions "ordre public", "sécurité nationale", etc., et l'opportunité d'uniformiser les clauses restrictives relatives aux art. 18, 19, 20 et 21 sont résumées plus haut aux paragraphes 112-114, dans les commentaires relatifs à l'art. 18.

67/ E/CN.4/SR.121, 171 ; E/CN.4/230, 453.

était superflue, a-t-on répondu, puisque les principes bien établis du droit international empêcheraient tout conflit entre les deux instruments. Lorsqu'ils ratifieraient le Pacte, les Etats parties à la Convention de 1948 demeureraient liés par les obligations que leur impose la Convention. Ils n'auraient pas la liberté d'appliquer l'article 21 du Pacte d'une manière qui porte atteinte aux garanties prévues dans la Convention. De plus, il n'était pas indiqué de se référer dans un instrument juridique de portée générale à des conventions spéciales. Pour appuyer la proposition, on a fait ressortir que l'omission de la référence proposée pourrait être interprétée comme indiquant que l'O.N.U. méconnaissait ou sous-estimait les progrès accomplis dans la protection des droits syndicaux en droit international. La proposition finalement adoptée, est devenue le paragraphe 3 de l'article 21.

DOCUMENTATION

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CR (I)	E/CN.4/AC.1/SR.3	E/CN.4/AC ; 1/10 E/CN.4/21, annexe A, art. 20, annexe B art. 16, annexe C art. 23, annexe G, art. 11	
CDH (II)	E/CN.4/AC.3/SR.6; E/CN.4/SR.39	E/CN.4/23 et Add.1, 31-37, 45, 56, art. 18, CES (VI), suppl. I, annexe B, art. 19	11
CR (II)	E/CN.4/AC.1/SR. 26, 31	E/CN.3/AC.1/19 E/CN.4/ 82/Add.2, 4, 8, 12 ; E/CN.4/95, annexe B, art. 19	19
CDH (III)		E/CN.4/89, 100	19
CDH (V)	E/CN.4/SR.121	E/CN.4/156, 164 et Add.1, 170 et Add.4, 222, 227, 230, 263, 296/Corr.1 ; CES (IX), suppl. 10 annexe I, art. 16, annexe II, art. 16	19
CDH (VI)	E/CN.4/SR.171, 172	E/CN.4/353/Add.1, 2, 3, 8, 10 ; E/CN.4/453 ; E/CN.4/ NGO. 7 ; CES (XI), suppl. 5, annexe I, art. 16, anne- xe II, art. 16	19
CES (XI)	E/AC.7/SR.147, 148		16
AG (V)	3ème Com., 288ème, A/C.3/L.77 et Rev.1, L.96 289ème, 290ème, 291ème s.		16

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
CDH (VII)		E/CN.4/515/Add. 11, 13, 15 ; E/ CN.4/528, para. 179-198, 208-213, CES (XIII), suppl. 9, annexe III, art. 16, E/CN.4/563 et Rev.1, E/CN.4/NGO/ 21	16
CES (XIII)		E/2057/Add.2	16
CDH (VIII)	E/CN.4/SR.325, 326	E/CN.4/528/Add.1, par.102, 116-118 ; E/CN.4/L.126, 146, 202, 203 ; E/CN.4/ NGO/39 ; CES (XIV), suppl.4, para. 245- 297, 251-257 et an- nexe I, art. 18	16
CDH (IX)		E/CN.4/674, para.47, CES (XVI), suppl. 8, annexe I B, art. 21	18
CES (XVI)		E/C.2/365	21
CDH (X)		E/CN.4/694/Add.6, 702, sect.IX, 702/ Add.1, sect.XXV ; CES (XVIII), suppl. 7, annexe I B, art. 21	21
CES (XVIII)		E/C.2/410	21
AG (IX)	3ème Com., 565ème, 568ème, 575ème s.		21

./.

