

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 22 mai 1956

Confidentiel

DH (56) 4

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

TRAVAUX PREPARATOIRES DE L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Document d'information
établi par le Secrétariat de la Commission
à la demande du Président de la Commission.

1. Dans sa teneur actuelle, l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est libellé comme suit :

"1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie Contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application."

A. 27.773

./.

2. La Recommandation adoptée, le 8 septembre 1949, par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur les "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", ne contenait aucune disposition correspondant audit article (1).

On y trouvait néanmoins un article 6 ainsi conçu :

"Dans l'exercice des droits et dans la jouissance des libertés garantis par la convention, chacun ne sera soumis qu'aux limitations établies par la loi, exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui ou afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics dans une société démocratique" (Doc. AS (1) 108 p.262 - Cf. aussi Doc. AS (1) 77 p.205).

Vu la relativité de la notion d'ordre et de sécurité publics, cet article aurait pu éventuellement être interprété comme justifiant, "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation", certaines limitations exceptionnelles aux droits et libertés dont l'Assemblée préconisait la garantie collective.

Au sein de la commission des Questions juridiques et administratives de l'Assemblée, d'autre part,

"M. Callias aurait souhaité une rédaction de l'article 5 du projet de résolution (2) telle qu'elle autorisât 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".

Mais la Commission avait estimé que

"le texte de l'article 6 du projet de résolution répondait à la préoccupation qui lui était exposée" (Doc. AS (1) 77, § 16, p.201 - Cf. aussi Doc. A 290, § 15, p.8).

./.

1. Il en va de même de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

2. Clause de non-discrimination (comp. l'actuel article 14 de la Convention).

De toute façon, les idées de M. Callias s'apparentaient davantage, semble-t-il, à celles dont devait s'inspirer, par la suite, l'article 17 de la Convention, qu'à celles que reflète l'article 15.

3. Saisi de la Recommandation de l'Assemblée, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe décida

"de charger le Secrétaire Général d'inviter chacun des gouvernements des Etats membres à désigner une personnalité qualifiée pour siéger dans une commission qui sera chargée d'élaborer le projet d'une Convention pouvant servir de base aux discussions ultérieures du Comité sur cette question, tout en tenant compte du progrès fait dans la matière par les organes compétents des Nations Unies" (Doc. AS (1) 116, § 6, pp. 288-289).

4. 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 4 ainsi libellé :

"1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant les intérêts du peuple, l'Etat peut prendre des mesures en dérogation aux obligations prévues dans la deuxième partie du Pacte (1), dans la stricte mesure où la situation l'exige.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles ...

3. Les Hautes Parties Contractantes qui usent du droit de dérogation doivent tenir le Secrétaire Général des Nations Unies pleinement informé des mesures qu'elles ont prises en ce sens et des motifs qui les ont inspirées. Elles doivent également informer le Secrétaire Général de la date à laquelle, ces mesures cessant d'être en vigueur, les dispositions de la deuxième partie du Pacte reçoivent pleine application."

La Commission avait adopté provisoirement ce texte "jusqu'à ce qu'elle ait achevé l'examen de la deuxième partie du pacte" (1) (Doc. E/1371, p. 18).

./.

(1) Cette partie correspondait aux articles 2 à 18 de la Convention européenne.

5. Le "Comité d'Experts des Droits de l'Homme" du Conseil de l'Europe se réunit pour la première fois à Strasbourg du 2 au 8 février 1950.

Le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe avait rédigé, à son intention, 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 de l'article 4 du Projet de Pacte précité :

"Il semble que cette disposition n'ait pas de place dans le système européen avec les articles 6 (1) et 7 (2) du projet de Strasbourg" (Doc. B 22, p.18).

6. 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".

De ce document, il ressortait notamment que le Gouvernement du Royaume-Uni avait suggéré à la Commission des Droits de l'Homme de l'O.N.U. de compléter comme suit l'article 4, précité, du projet de Pacte :

"1. (conforme)

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 5 (sauf dans le cas de décès résultant d'actes licites de guerre), 6, 7, 8 (alinéas 1 et 2) et 14 (3).

3. (conforme) / Doc. A. 770 (cote du Conseil de l'Europe) et E/CN 4/353/Add. 2 (cote de l'O.N.U.) /

./.

-
1. Précité.
 2. Référence aux "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées."
 3. L'art. 5 correspondait à l'art.2 de la Convention européenne; les art. 6 et 7, à son art.3; l'art.8 §§ 1 et 2, à son art. 4 § 1; l'art. 14, à son art. 7.

7. Le 4 février 1950, Sir Oscar DOWSON (Royaume-Uni) soumit au Comité d'Experts un amendement au projet de l'Assemblée Consultative aux termes duquel :

"1. En cas de guerre, ou en cas d'autre danger public, menaçant les intérêts du peuple, l'Etat peut prendre des mesures en dérogation aux obligations prévues dans la partie de la Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles

3. Les Hautes Parties Contractantes qui usent du droit de dérogation doivent tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures qu'elles ont prises en ce sens et des motifs qui les ont inspirées. Elles doivent également informer le Secrétaire Général de la date à laquelle, ces mesures cessant d'être en vigueur, les dispositions de l'Article 2 (1) de la Convention reçoivent pleine application", (Doc. A. 782).

De toute évidence, ledit amendement constituait la reproduction presque textuelle de l'article 4 du projet de Pacte adopté en 1949 par la Commission des Droits de l'Homme de l'O.N.U.

8. L'avant-projet de Convention élaboré par le Comité d'Experts à l'issue de sa première session ne contenait encore aucune clause correspondant à l'actuel article 15 de la Convention (Doc. A. 833 et CM/WP I (50) 1).

9. Lors de sa deuxième session, tenue à Strasbourg du 6 au 10 mars 1950, le Comité d'Experts fut saisi d'un nouvel amendement britannique portant sur cet avant-projet de Convention et ainsi rédigé (2) :

./.

1. Dans le projet de l'Assemblée, l'article 2 énumérait les droits et libertés devant faire l'objet de la garantie collective, à l'exception des "principes fondamentaux de la démocratie" (élections libres, droit de critique, droit d'opposition politique etc..), auxquels était consacré l'article 3.
2. Les modifications intervenues par rapport au premier amendement ont été soulignées.

"1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant les intérêts du peuple, l'Etat peut prendre des mesures en dérogation aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations prescrites par le droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 4 (sauf dans le cas de décès résultant d'actes licites de guerre) 5, 6 (paragraphe 1) et 9 (1).

3. Les Hautes Parties Contractantes qui usent du droit de dérogation doivent tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures qu'elles ont prises en ce sens et des motifs qui les ont inspirées. Elles doivent également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle, ces mesures cessant d'être en vigueur, les dispositions de la Convention reçoivent pleine application" (Doc. CM/WP I (50)2, pp. 1 et 2).

10. Le paragraphe 2 de cet amendement supposait que le Comité d'Experts substituât à la méthode de l'énumération des droits et libertés à garantir, suivie par l'Assemblée Consultative, celle de leur définition précise, préconisée par plusieurs gouvernements, dont le Gouvernement britannique.

Or, le Comité ne réussit pas, malgré de longs échanges de vues, à départager ces deux systèmes de formulation, ni à en réaliser la synthèse. Considérant que la matière présentait un caractère politique, il décida de soumettre au Comité des Ministres deux textes alternatifs sans indiquer de préférence (Doc. CM/WP I (50) 15, pp. 5 à 9).

a) Dans une première variante, fondée sur la méthode de la définition précise, figurait un article 2 largement inspiré de l'amendement britannique précité (2) :
./.

1. Correspondant respectivement aux articles 2, 3, 4 § 1 et 7 de l'actuelle Convention.

2. Les modifications intervenues par rapport à l'amendement britannique cité supra sub 9 ont été soulignées. Malgré la différence de numérotation, les articles visés au § 2 correspondent à ceux visés au § 2 dudit amendement.

"1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 3 (sauf le cas de décès résultant d'actes licites de guerre), 4, 5 (par.1) et 8.

3. Les Hautes Parties Contractantes qui exercent ce droit de dérogation doivent tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elles doivent également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application." Doc. CM/WP I (50) 14, Variante A, pp. 1-2; CM/WP I (50) 15, annexe, variantes B et B/2, pp. 5-6/

b) La question de savoir si une clause similaire devait trouver place dans la seconde variante, axée sur la méthode de l'énumération, prêta quelque peu à discussion.

"The French and Italian representatives stated that they were opposed to its insertion in the text of alternatives A and A/2. They considered that this provision was contrary to the system of these alternatives, since it provides detailed regulations concerning the kind of cases already covered by the general provisions of Articles 6, 7 and 10 (1).

Other members of the Committee considered that it was, nevertheless, important to include Article 8 in the text of Alternatives A and A/2, since it had the advantage of excluding, even in the case of war or threat to the life of the nation, any derogation of

./.

-
1. Art. 6 : limitations générales fondées sur la morale, l'ordre public, la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, le respect des droits et libertés d'autrui, etc..
Art. 7 : cf. l'actuel article 17 de la Convention.
Art.10 : référence aux "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées".

certain fundamental rights, and because the procedure laid down in paragraph 3 could prove to be useful for the protection of Human Rights in exceptional circumstances". (Doc. CM/WP I (50) 15, p.20).

Finalement, la susdite variante de l'énumération comporta un article 8 rédigé comme suit :

"1. ... (conforme au § 1 de l'art. 2 de la première variante)...(1)

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation au droit à la vie (sauf le cas de décès résultant d'actes licites de guerre), et aux articles 2, par. 1 b) et 2 (2).

3. ... (conforme au § 3 de l'art.2 de la première variante)..."(Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe, Variantes A et A/2, p.4 - Cf aussi Doc. CM/WP I (50) 9, art. 7 bis et Doc. CM/WP I (50) 14, Variante B, art. 8 pp. 12-13) (3)

11. Saisi du rapport du Comité d'Experts des Droits de l'Homme, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe décida, lors de sa troisième session, tenue à Strasbourg du 30 mars au 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).

./.

-
1. Seule différence: "...en contradiction avec ses autres obligations..."
 2. Ces articles correspondent à ceux visés au § 2 de l'art. 2 de la première variante. Toutefois, l'art.2 § 3 d), qui correspondait à l'art.8 de la première variante et à l'actuel art.7 de la Convention, n'est pas mentionné.
 3. Doc. CM/WP I (50) 9 : § 1 : "mesures dérogatives..."
§ 2 : "sauf dans le cas..."
- Doc. CM/WP I (50) 14: § 1 : "mesures dérogatives..."

12. La Conférence des Hauts Fonctionnaires, qui siégea à Strasbourg du 8 au 17 juin 1950 sous la présidence de M. S. PETREN (Suède), 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 IV (50) 19 p.13).

Dans son rapport au Comité des Ministres figure le passage suivant :

"L'article 2 de la variante B, concernant les restrictions autorisées en cas de guerre et de grave danger public, a trouvé également sa place après les articles définissant les droits et est devenu l'article 14" (Doc. CM/WP IV (50) 19 p.14),

article ainsi conçu :

"1. ... Identique au § 1 de l'art.2 des variantes B et B/2 du Doc. CM/WP I (50) 15, Annexe, cité supra sub 11 a) ... "

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 2, sauf le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, 3, 4 (par.1) et 7 (1)

3. Les Hautes Parties Contractantes qui exercent ce droit de dérogation tiennent le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Le reste identique au § 3 de l'art.2 des variantes B et B/2 du Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe, cité supra sub 11 a) (Doc. CM/WP IV (50) 19, Annexe, p.8) (2)

13. Lors de sa cinquième session, tenue à Strasbourg du 3 au 9 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 soumit, pour avis, à l'Assemblée Consultative.

1. Cf. la numérotation actuelle.

2. Cf. aussi Doc. CM/WP IV (50)9, art.2 (identique en tout point à l'art. 2 des variantes B et B/2 du Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe) et CM/WP IV (50) 16 rév., Annexe, art. 14, p.8 (identique à l'art.14 cité supra sub 12, à ceci près que les mots "les intérêts du pays" y figuraient entre parenthèses à côté des mots "la vie de la nation").

L'article 15 de ce projet reproduisait exactement les termes de l'article 14 adopté par la Conférence des Hauts Fonctionnaires (Doc. CM (50) 52, p.8, et AS (2) 11, Annexe A p. 608)(1).

14. 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 15, qui ne fit l'objet d'aucune mention particulière au cours des débats (Doc. AS (2) 104, art. 18 p. 1035).

15. Le 3 novembre 1950, un comité d'experts juridiques examina une dernière fois le texte de la Convention et procéda à un certain nombre de corrections de forme et de traduction (Doc. CM/Adj. (50) 3 rév., § 6).

A cette occasion, l'article 15 subit deux légères retouches d'ordre purement rédactionnel (2), et reçut ainsi sa teneur définitive, sanctionnée le lendemain par la signature de la Convention.

Ainsi que les travaux préparatoires le montrent clairement, l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme était étroitement calqué, au point de départ, sur l'article 4 du projet de Pacte des Nations Unies. Sans doute les deux clauses n'ont-elles pas tardé à se différencier l'une de l'autre, d'autant que, plus de cinq ans après la signature de la Convention, l'élaboration du projet de Pacte se poursuit encore. Il subsiste cependant entre elles des similitudes très apparentes. Aussi le Secrétariat de la Commission a-t-il estimé

./.

-
1. Seule différence: "sauf pour le cas de décès ..." (§2).
 2. § 1 : "Toute Haute Partie Contractante" (au lieu de "toute Partie Contractante").
 - § 3 : "Toute Haute Partie Contractante" (et le singulier) au lieu de "les Hautes Parties Contractantes" (et le pluriel).

qu'un bref aperçu des principales discussions que l'article 4 du projet de Pacte relatif aux droits civils et politiques a suscitées, pourrait faciliter, le cas échéant, l'interprétation de l'article 15 de la Convention. En conséquence, il a annexé au présent document l'extrait correspondant du Commentaire des projets de Pactes que le Secrétaire Général de l'O.N.U. a établi en 1955 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Doc. A/2929, pp.71 - 78, Annexe I).

ANNEXE I

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. 71-76)

ARTICLE 4 du projet de Pacte relatif
aux droits civils et politiques
Pouvoirs d'exception

1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est constaté par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (para. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les Etats contractants qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire Général, signaler aussitôt aux autres Etats contractants les dispositions auxquelles ils ont dérogé, les motifs qui ont provoqué cette dérogation ainsi que la date à laquelle ils y ont mis fin (1).

(1) Note du Secrétariat de la Commission : Ce texte est celui adopté par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies lors de sa 10ème session (Doc. E/2573). Les art. 6, 7, 8 (para. 1 et 2), 15 et 18 correspondent respectivement aux art. 2, 3, 4 (para. 1), 7 et 9 de la Convention européenne. Les art. 11 (emprisonnement pour inexécution d'obligations contractuelles) et 16 (reconnaissance de la personnalité juridique) n'ont point d'équivalent dans la Convention.

35. Cet article précise les circonstances dans lesquelles la menace d'un danger exceptionnel donnerait à un Etat partie le droit de déroger aux obligations prévues dans le Pacte, les conditions dans lesquelles cet Etat peut prendre des mesures dérogeant aux obligations qui lui incombent et la nature des notifications qu'il doit faire à ce sujet.

36. Un article de ce genre paraissait inutile à tous ceux qui étaient en faveur d'une clause générale de limitation, portant sur tous les droits reconnus dans le Pacte, et à ceux qui étaient d'avis que plusieurs articles du Pacte prévoyaient déjà des limitations suffisantes pour les éventualités que viserait l'article et les droits auxquels il pourrait s'appliquer. Les adversaires de l'article pensaient également qu'il pourrait soulever des problèmes complexes d'interprétation et donner lieu à de graves abus. La notion de "sécurité nationale" ou celle d'"ordre public" énoncées dans un certain nombre d'articles du Pacte offriraient des moyens suffisants pour faire face aux situations qui peuvent se présenter en temps de guerre ou de danger menaçant l'existence de la nation. En outre, ces limitations précises présentaient l'avantage de ne figurer que dans les articles où on a estimé qu'il était indispensable de les faire figurer alors qu'une clause générale permettrait de justifier des limitations encore plus rigoureuses.

37. Toutefois, selon un autre point de vue, il fallait envisager l'éventualité de circonstances exceptionnelles dans lesquelles les Etats seraient contraints d'imposer des limitations à certains droits de l'homme. En temps de guerre, les Etats ne pourraient pas être rigoureusement liés par les obligations assumées aux termes d'une convention, à moins que celle-ci le stipule expressément. D'autre part, il pourrait se produire, en dehors du temps de guerre, des cas de danger ou de crise extraordinaires où la dérogation aux obligations assumées aux termes d'une convention deviendrait indispensable à la sécurité de la population et à l'existence de la nation. Ces cas ne seraient pas compris dans le cadre des limitations prévues dans les divers articles du Pacte et même une clause générale de limitation serait insuffisante. Il importait en outre de ne pas laisser les Etats parties libres de décider eux-mêmes du moment et de la manière dont ils exerceraient les pouvoirs d'exception parce qu'il était nécessaire de se prémunir contre les abus dont les obligations prévues dans le Pacte pourraient faire l'objet de la part des Etats. A l'appui de cette thèse, on a rappelé l'histoire récente au cours de laquelle certains Etats ont utilisé des pouvoirs d'exception pour abolir les droits de l'homme et instaurer des régimes dictatoriaux.

Existence d'un danger public exceptionnel

38. Le seul cas de danger exceptionnel envisagé dans l'article est celui d'un "danger public exceptionnel" et, aux termes du paragraphe 1, ce danger exceptionnel ne peut exister que lorsque "l'existence de la nation" est menacée, et seulement lorsque l'existence de ce danger a été "constatée par un acte officiel" de l'Etat intéressé.

39. Avant d'arriver à cette formule, la Commission avait examiné de nombreuses suggestions et propositions relatives à d'autres formules. Les projets précédents contenaient des expressions comme "en temps de guerre ou en cas d'autre danger public", "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant les intérêts du peuple" et "en cas de dangers exceptionnels constatés par un acte officiel, ou de calamités". Parmi les formules suggérées, il y avait les expressions : "dangers publics menaçant la sécurité et le bien-être général du peuple" et "en cas de dangers exceptionnels, constatés par un acte officiel, ou de calamités publiques". La préoccupation majeure était de déterminer la nature du danger exceptionnel qui justifierait un Etat à limiter les droits énoncés dans le Pacte, de telle manière que les dérogations ne donnent pas lieu à des abus. La formule actuelle s'inspire de l'idée que le danger public exceptionnel devrait être d'une ampleur telle qu'il menace l'existence de l'ensemble de la nation. Bien que l'on ait reconnu que l'un des dangers publics exceptionnels les plus graves était le déclenchement de la guerre, on a estimé que le Pacte ne devrait pas envisager l'éventualité d'une guerre même d'une manière implicite, attendu que l'Organisation des Nations Unies a précisément été instituée en vue d'empêcher la guerre. Néanmoins, certains ont soutenu que les mots "danger public exceptionnel" avaient un caractère trop restrictif; c'est ainsi qu'ils ne s'appliqueraient pas aux catastrophes naturelles qui justifient presque toujours un Etat à déroger plus ou moins à certains des droits reconnus dans le Pacte.

40. On a estimé qu'en indiquant qu'il s'agit d'un danger public exceptionnel "qui menace l'existence de la nation" on ne laisserait subsister aucun doute quant à l'intention de désigner la totalité, et non pas une fraction, de la population; toutefois, certains ont pensé que les mots "les intérêts du peuple" seraient plus judicieux dans un Pacte relatif aux droits des individus et que l'emploi de ces mots permettrait, en outre, d'empêcher les gouvernements d'agir contrairement aux intérêts et au bien-être de leur peuple.

41. La disposition selon laquelle le danger public exceptionnel devait être "constaté par un acte officiel" de l'Etat intéressé a, elle aussi, paru indispensable pour empêcher les Etats de déroger arbitrairement à leurs obligations lorsqu'il n'y a pas d'événements qui les justifient à le faire. A ce

propos, on a invoqué le fait que, dans la plupart des pays, le gouvernement ne peut déclarer qu'il existe un danger public exceptionnel que dans des conditions définies par la loi et que cette garantie serait compromise si l'on ne maintenait la condition relative à une constatation par un acte officiel. On a souligné qu'il ne fallait pas que l'article puisse se prêter à une interprétation qui permettrait aux gouvernements d'enfreindre, dans les cas de danger exceptionnel, les limites que la Constitution et la loi imposent à leurs pouvoirs et selon laquelle l'exécutif se trouverait dégagé de ses responsabilités s'il venait à prendre des mesures en conflit avec les garanties nationales.

Etendue des mesures de dérogations

42. Les mesures qu'un Etat partie peut prendre en dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte, lorsque l'existence d'un danger public exceptionnel a été constatée par un acte officiel, sont soumises à trois conditions précisées au paragraphe 1 de l'article. Premièrement, ces mesures doivent être prises "dans la stricte mesure où la situation l'exige". Deuxièmement, il ne faut pas qu'elles soient "incompatibles avec les autres obligations qu'... impose (à l'Etat partie) le droit international". Troisièmement, il faut qu'elles "n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale".

43. La première condition a recueilli l'assentiment général. A propos de la deuxième, certains, pour prévenir tout risque d'erreur quant à l'interprétation des mots "droit international", ont proposé - sans succès - de mentionner également les "principes de la Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme". Les auteurs de cette proposition ont fait valoir que la mention de la Charte permettrait en outre de préciser que la guerre n'est admise qu'à titre de moyen de légitime défense et à d'autres fins conformes à la Charte. Mais d'autres représentants ont fait observer que si les principes de la Charte faisaient partie du droit international, on ne pouvait en dire autant des dispositions de la Déclaration universelle.

44. La troisième condition, relative à l'interdiction de la discrimination a recueilli, elle aussi, l'assentiment général, bien que le mot "uniquement" ait donné lieu à une discussion. En faveur de son maintien, on a soutenu que les mesures qu'un Etat prendrait en dérogeant aux droits reconnus dans le Pacte pourraient paraître discriminatoires du seul fait que les intéressés appartiendraient à une certaine race, une certaine religion, etc., alors qu'en réalité la raison en serait tout autre. Il importait donc de préciser que le mal à prévenir était la discrimination fondée uniquement sur les considérations mentionnées. D'ailleurs, une référence aux divers motifs de discrimination, énumérés au paragraphe 2 de l'article 2 de la Décla-

ration universelle des droits de l'homme, ne serait pas pertinente car il y avait des cas où l'on pouvait légitimement imposer des restrictions à certaines catégories de personnes qui s'y trouvent mentionnées.

Limitation des dérogations

45. Le paragraphe 2 de l'article énumère les dispositions du Pacte auquel on ne peut faire aucune dérogation. Les représentants se sont accordés pour reconnaître qu'il ne pouvait être dérogé à certaines dispositions même en cas de danger public exceptionnel, mais ils ont discuté longuement sur le point de savoir quelles dispositions devraient être rangées dans cette catégorie. Certains se sont déclarés satisfaits de l'énumération actuelle, certains d'entre eux faisant toutefois observer que le paragraphe 3 de l'article 13, relatif à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, devrait permettre des dérogations dans la même mesure que les articles 19 et 20 au sujet desquels les dérogations ne sont pas exclues. D'autres ont été d'avis qu'il faudrait, avant d'achever la rédaction du Pacte, procéder à une étude approfondie des articles ne permettant aucune dérogation et, à ce propos, ils ont cité certains articles du Pacte, notamment les articles 5, 9, 12, 13, 14, 19, 20 et 21 (1), comme énonçant, en tout ou en partie, des droits qu'il serait judicieux d'énumérer au paragraphe 2. D'autres enfin ont fait observer que s'il y avait certaines dispositions auxquelles il ne pouvait être dérogé en aucun cas, il en était autrement de toutes les autres dispositions du Pacte et notamment des dispositions relatives aux mesures de mise en oeuvre, ce qui pourrait avoir de très graves conséquences.

Notification en cas de dérogation

46. Lorsqu'un Etat partie use de son droit de dérogation en cas de danger public exceptionnel, il est tenu, aux termes du paragraphe 3, de s'acquitter de trois obligations concernant la notification de son acte. Dans chaque cas, il doit, par l'entremise du Secrétaire Général, "signaler aussitôt" aux autres Etats contractants, premièrement, les dispositions du Pacte auxquelles il a dérogé; deuxièmement, les motifs qui ont provoqué cette dérogation; troisièmement, la date à laquelle il a mis fin à la dérogation.

(1) Note du Secrétariat de la Commission : L'article 5 du projet de Pacte correspond aux art. 17 et 60 de la Convention ; l'art. 9, à son art. 5; l'art. 14, à son art. 6, l'art. 19, à son art. 10; les art. 20 et 21, à son art. 11. Les art. 12 et 13 ont trait aux libertés de circulation, de résidence, d'émigration, etc., et aux garanties contre l'exil et l'expulsion arbitraires.

47. Les représentants étaient en général d'accord pour penser que la proclamation d'un danger public exceptionnel et, à sa suite, la dérogation aux dispositions du Pacte, étaient des actes de la plus haute gravité et que les Etats parties avaient le droit d'en être avisés. En outre, il a été convenu qu'étant donné les abus auxquels le recours aux pouvoirs d'exception a souvent donné lieu dans le passé, une simple notification ne serait pas suffisante. L'Etat qui dérogerait à une obligation devrait également faire connaître le motif ayant provoqué la dérogation, sans indiquer nécessairement tous les détails de chaque mesure qu'il aurait prise. Il devrait, de plus, faire connaître la date à laquelle il aurait mis fin à la dérogation. Certains représentants ont estimé que, vu l'importance de la question, les notifications devraient être adressées également à l'Organisation des Nations Unies et publiées par le Secrétaire général. Néanmoins, on a estimé qu'il pourrait être dangereux de donner à des Etats qui ne seraient pas parties au Pacte l'occasion d'exprimer une opinion sur la manière dont les Etats parties s'acquittent des obligations énoncées dans le Pacte. D'autres représentants ont été d'avis qu'il était nécessaire d'insérer dans le Pacte une clause supplémentaire de sauvegarde, prévoyant une procédure rigoureuse à suivre dans les cas de dérogation. Cette garantie supplémentaire pourrait être réalisée si l'on exigeait des Etats qu'ils présentent au Comité des droits de l'homme ou à une autre autorité compétente des renseignements sur toutes les circonstances qui auraient amené l'Etat intéressé à suspendre l'effet de l'une quelconque des dispositions du Pacte; l'organe intéressé se prononcerait immédiatement sur la légitimité de la dérogation. Enfin, des représentants ont pensé que les dispositions du Pacte relatives à la mise en oeuvre seraient applicables à l'article 4.

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.11	E/CN.4/AC.1/4,art.4,11; E/CN.4/21, annexe B,art.4	4
CDH (II)	E/CN.4/AC.3/SR.8 E/CN.4/SR.42	E/CN.4/37,68; CES(VI), suppl.1,annexe B I,art.4	4
CR (II)	E/CN.4/AC.1/SR.22, 34, 45	E/CN.4/AC.1/19; E/CN.4/95,annexe B, art.4	4
CDH (III)		E/CN.4/82/Add.2, 4, 8 et 12, 85; CES (VII),suppl.2, annexe B, art.4	4
CES (VII)		E/CN.4/88, 94, 98	4
CDH (V)	E/CN.4/SR.88, 89 126, 126/Corr.1, 127	E/CN.4/170, 170/Add.1, 187, 188, 319, 324, 325, 335; CES(IX),suppl.10, annexe I, art.4 et annexe II	4
CES (IX)		E/C.2/194	4
CDH (VI)	E/CN.4/SR.138, 195, 196 et 199	E/CN.4/353/Add.1, 2, 3, 6, 8, 9 et 10, 365, 497, 498, L.10, NGO/4, 7, 10, 14; CES (XI),suppl.5, annexe I,art.2, et annexe II	4
CES (XI)	E/AC.7/SR.148, 149, 150, E/C.2/SR.79	E/L.68, E/C.2/254/Add.1, 259/Add.1	2

DH (56) 4
Annexe I

DOCUMENTATION (suite)

<u>Organe et session</u>	<u>Comptes rendus</u>	<u>Autres documents</u>	<u>Article</u>
AG (V)	3ème Com., 290ème s.	Annexes, point 63, A/C.3/534, para.11	2
CDH (VII)		E/CN.4/515/Add.2, 4, 6 et 13; para.79 à 86, 552, 562, 562/rev.1, 573, 628; NGO/21; CES(XIII), suppl.9, annexe I, art.2 et annexe III A	2
CDH (VIII)	E/CN.4/SR.330, 331	E/CN.4/528/Add.1, para.50- 56, 660, 668/Add.17, L.121, 136, 139, 139/rev.1; 211, 212, 213, NGO/39; CES (XIV), suppl.4, para.277 à 285 et annexe I B, art. 3	2
CDH (IX)		E/CN.4/674, para.30 à 32, NGO/47; CES(XVI), suppl.8 annexe I B, art. 4	3
CDH (X)		E/CN.4/702, N° XIII	4
AG (IX)			4