

CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 26 août 1956

Confidentiel
DH (56) 14

Or.fr.

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

TRAVAUX PREPARATOIRES DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Document d'information
rédigé par le Secrétariat de la Commission

1. L'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est libellé comme suit :

Article 9

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

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 18 ainsi conçu :

./.

"Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites."

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 pratique et d'enseignement religieux, conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies.

....." (Doc. A. 116) (1).

Lors de la séance que la Commission tint le 30 août 1949, M. UNGOED-THOMAS (Royaume-Uni) suggéra de remplacer cet alinéa par le texte suivant : "Liberté de pensée, de conscience et de religion, conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies." La Commission approuva cet amendement par 19 voix (Doc. A. 167, p. 2).

./.

(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 de croyance, pratique et enseignement religieux" (Doc. INF/2/F, février 1949, et Doc. INF/5/F, article 1 e), p. 7, juin 1949).

4. L'article 2, § 5° 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 :

.....

5°) La liberté de pensée, de conscience et de religion, conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies" (Doc. AS (1) 77 p. 204.- Cf. aussi Doc. 290 p. 12).

Au sujet de ce texte, le Rapport présenté par M. TEITGEN au nom de la Commission précisait :

"... En recommandant une garantie collective, non seulement des libertés d'expression des convictions, mais des libertés de pensée, de conscience, de religion et d'opinion, la Commission a voulu protéger tout ressortissant d'un Etat membre, et contre les abjurations que prétendrait imposer la raison d'Etat, et contre ces abominables moyens d'enquête policière ou d'instruction judiciaire qui privent le suspect ou l'inculpé du contrôle de ses facultés intellectuelles et de sa conscience " (Doc. AS (1) 77, § 12 p. 200).

L'article 2, § 5° du projet de la Commission 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, § 5°, p. 262).

5. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe soumit alors 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 devait "tenir compte du progrès fait dans la matière par les organes compétents des Nations Unies" (Doc. AS (1) 116, § 6, pp. 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 16 ainsi rédigé :

./.

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures raisonnables et nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des droits et libertés fondamentaux d'autrui " (Doc. E/1371 p. 21).

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 de l'article 16, précité (1), du projet de Pacte de 1949 :

"Cette disposition est couverte, en ce qui concerne sa première partie, par le paragraphe 5 de l'article 2 du projet de Strasbourg, et l'article 18 de la Déclaration Universelle.

Pour ce qui est de sa seconde partie, la combinaison de l'article 2, paragraphe 5, avec l'article 6 (2) de la Résolution ne permet pas de la couvrir entièrement, attendu qu'il y a une limitation par le contrôle à la fois du but et de la nature (mesures raisonnables et nécessaires) de la réglementation étatique des libertés " (Doc. B 22, p. 20).

8. Lors de sa première réunion (Strasbourg, 2-8 février 1950), le Comité d'Experts des Droits de l'Homme fut saisi de propositions émanant de plusieurs de ses membres.

(1) Voir ci-dessus.

(2) 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).

Les trois premières, tout en reprenant les termes du paragraphe 5 de l'article 2 du projet de l'Assemblée, tendaient à compléter ce paragraphe comme suit :

"sous réserve de mesures législatives ayant pour but de prévenir les tentatives de retour à l'obscurantisme" /Amendement présenté par les experts turcs, Doc. A. 775/;

ou :

"Cette disposition ne porte pas atteinte aux législations nationales existantes en ce qui concerne les règles relatives à la pratique religieuse et à l'appartenance à certaines confessions" /Amendement présenté par M. SALEN (Suède), Doc. A. 777/;

ou encore :

"Sous réserve de mesures nécessaires à la protection de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que de restrictions que, pour des raisons d'ordre historique, les Etats signataires de la présente Convention ont estimé indispensable d'apporter à l'exercice de ce droit" /Amendement présenté par M. Cavat USTUN (Turquie), Doc. A. 787/.

Enfin, Sir Oscar DOWSON (Royaume-Uni) suggérerait de substituer à l'article 2, paragraphe 5 du projet de l'Assemblée un nouvel article identique à l'article 16, précité (1), du projet de Pacte de 1949 :

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures raisonnables et nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des droits et libertés fondamentaux d'autrui" (Doc. A. 798).

./.

(1) Cf. supra, p. 4.

9. Un Sous-comité fut alors chargé de procéder à une étude préalable de ces amendements, ainsi que de ceux intéressant les autres dispositions du projet de l'Assemblée. Il estima utile

"d'examiner d'abord les amendements aux articles 5, 6 et 7 (1) et ceux qui, quoique formulés à propos de l'article 2, concernent néanmoins la définition des limites des droits énumérés à cet article 2" (Doc. A. 796, p. 1).

Dans son rapport, ledit Sous-comité informa le Comité plénier que :

"Quant aux amendements qui concernent la rédaction des articles 5 et 6, le Sous-comité a d'abord étudié deux amendements proposés par M. Ustun et M. Salen (A. 787 et A. 777) et qui tous les deux visent des limitations à apporter à la liberté de religion. Ces amendements sont inspirés par le souci de pouvoir maintenir certaines restrictions résultant de la législation existante, qu'il serait difficile de ne pas maintenir pour le moment.

Après discussions, MM. Ustun et Salen se sont mis d'accord pour proposer au Comité le texte d'amendement suivant :

"Cette disposition ne porte pas atteinte aux législations nationales déjà existantes qui comportent des règles restrictives concernant les institutions et fondations religieuses ou l'appartenance à certaines confessions."

Etant donné que l'amendement ainsi conçu a trait tant à l'article 5 qu'à l'article 6, il a paru utile au Sous-comité de réexaminer la rédaction de ces deux articles. Il y aurait peut-être lieu de les combiner en un seul article dans lequel l'amendement de MM. Ustun et Salen pourrait être incorporé de même que d'autres limitations éventuelles" (Doc. A. 796, pp. 1-2) (2).
./.

(1) Sur l'article 6, cf. p. note 2. - L'article 5 correspondait à l'actuel article 14 de la Convention. - L'article 7 contenait une référence générale aux "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées".

(2) Quant à l'amendement de Sir Oscar DOWSON, le Sous-comité décida, à la demande de Sir Oscar DOWSON lui-même, d'en renvoyer la discussion "jusqu'au moment où le Comité (serait) saisi de l'ensemble des propositions de Sir Oscar DOWSON" (fondées, à la différence de l'article 2 du projet de l'Assemblée, sur le système de la définition précise des droits et libertés), "celles-ci constituant un tout" (Doc. A. 796, p. 3).

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, § 5°, identique à l'article 18, précité (1), de la Déclaration Universelle :

"5° Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique le droit de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites" (Doc. A. 833 p. 3.- Cf. aussi Doc. A. 809, article 3, § 5°, p. 4).

L'avant-projet contenait en outre un article 7 b) visiblement inspiré de l'amendement, précité (2), de MM. USTUN et SALEN :

"(b) Lesdites dispositions (3) ne portent pas non plus atteinte aux règles nationales déjà existantes en ce qui concerne les institutions et fondations religieuses ou l'appartenance à certaines confessions" (Doc. A. 833, p. 5.- Cf. aussi Doc. A. 809, article 8 b), p. 7).

Dans son avant-projet de rapport au Comité des Ministres, le Comité d'Experts précisait, à cet égard :

"Le paragraphe b) a été introduit à la demande des représentants de la Suède et de la Turquie, en raison de l'existence, dans leurs pays, de certaines lois nationales qui pourraient être considérées comme contraires au droit du libre exercice de la religion (art. 2, 5°).

Il est bien entendu que ce paragraphe ne vise que des lois déjà existantes et ne saurait être invoqué pour justifier de nouvelles restrictions à imposer, à l'avenir, au libre exercice de la religion" (Doc. CM/WP I (50) 1, p. 14).

./.

(1) Supra, p. 2.

(2) Supra, p. 6.

(3) C'est-à-dire "les dispositions qui précèdent" (notamment celles de la clause générale de limitation figurant à l'article 6).

11. Lors de sa deuxième réunion, tenue à Strasbourg du 6 au 10 mars 1950, le Comité d'Experts fut saisi d'un nouvel amendement britannique ainsi rédigé (1) :

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures (2) nécessaires à la (3) sécurité publique, à la protection de l'ordre (4), de la santé (5) ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés (6) d'autrui" (Doc. CM/WP I (50) 2, p. 5).

12. L'amendement britannique fut soumis à un Comité de rédaction composé de Sir Oscar DOWSON (Royaume-Uni) et de MM. LE QUESNE (Royaume-Uni), DONS MOELLER (Danemark) et SALEN (Suède). Ce Comité le remania comme suit (7) :

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ./.

-
- (1) Les changements intervenus par rapport au premier amendement britannique précité (supra, p. 5) ont été soulignés.
 (2) Omission des mots "raisonnables et".
 (3) Omission des mots "protection de la".
 (4) Omission du mot "et".
 (5) Omission du mot "publique".
 (6) Omission du mot "fondamentaux".
 (7) Les modifications apportées au second amendement britannique précité (supra, p. 8) ont été soulignées.

ou à la protection des droits et libertés d'autrui, sous réserve qu'aucune des dispositions de la présente Convention ne puisse être considérée comme portant atteinte aux réglementations nationales déjà existantes qui s'appliquent aux institutions et fondations religieuses, ou à l'appartenance à certaines confessions (1)"
(Doc. CM/WP I (50) 10, p. 3).

13. Dans le projet de Convention que le Comité d'Experts soumit au Comité des Ministres à l'issue de ses travaux figuraient deux articles correspondant à l'actuel article 9 de la Convention.

L'article 2, § 5° 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, § 5°, précité (2), de l'avant-projet du Comité d'Experts et, par conséquent, de l'article 18, précité (3), de la Déclaration Universelle. Il était complété par un article 7 b) identique à celui, précité (4), dudit avant-projet (Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe, pp. 2 et 3. - Cf. aussi Doc. CM/WP I (50) 14, Variante B, articles 2, § 5° et 7 b), pp. 10 et 12).

De son côté, l'article 9 des variantes B et B/2 (système de la définition précise des droits et libertés à garantir) reproduisait exactement les termes de l'article 10, précité (5), qu'avait retenu le Comité de rédaction (Doc. CM/WP I (50) 15 Annexe, p. 9. - Cf. aussi Doc. CM/WP I (50) 14, Variante A, article 9, p. 6).

Au sujet de l'article 7 b) des variantes A et A/2, le Rapport du Comité d'Experts au Comité des Ministres contenait les explications suivantes :

"Le paragraphe b) a été introduit à la demande des représentants de la Suède et de la Turquie, en raison de l'existence, dans leurs pays, de certaines lois nationales qui pourraient être considérées comme contraires au libre exercice de la religion (art. 2, par. 5).
./.

(1) Cf. l'article 7 b) de l'avant-projet de Convention du Comité d'Experts, précité (supra, p. 7).

(2) Supra, p. 7.

(3) Supra, p. 2.

(4) Supra, p. 7.

(5) Supra, pp. 8 et 9.

Il est bien entendu que ce paragraphe ne vise que des lois déjà existantes et ne saurait être invoqué pour justifier de nouvelles restrictions à imposer, à l'avenir, au libre exercice de la religion.

Le représentant des Pays-Bas a demandé la suppression de ce paragraphe. Il a fait valoir, à l'appui de cette demande, qu'une sorte de contradiction apparaîtrait entre les termes de l'article 5 (1) et ceux du par. b) de l'article 7, s'il était maintenu. Il a souligné, également, que la sauvegarde de certaines situations de fait que tend à assurer cette disposition ne justifiait pas, en dépit de tout l'intérêt que celles-là pouvaient présenter, l'incorporation dans le texte de la Convention d'une dérogation de portée aussi générale. Le maintien de ce paragraphe pourrait être interprété comme représentant la caution collective des signataires à des situations d'exception qui ne concernent, en fait, que deux pays : la Turquie et la Suède. Tout en comprenant les raisons qui avaient amené la Turquie à imposer des restrictions à certaines activités religieuses dans l'intérêt même du relèvement culturel du pays, le délégué des Pays-Bas a déclaré qu'il ne pourrait, quant à lui, s'associer à la réserve générale reconnue par l'article 7, par. b).

Il lui a semblé qu'il serait plus approprié de supprimer le par. b) de l'article 7, tout en introduisant dans le texte de la Convention, soit une disposition semblable à l'article 2 du projet de Pacte des Nations Unies, étant entendu que l'expression "dans un délai raisonnable" serait interprétée libéralement (2), ./.

(1) Cet article correspondait à l'actuel article 14 de la Convention.

(2) Cet article était ainsi conçu :

"1. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à garantir à tous les individus relevant de leur juridiction les droits définis dans le présent Pacte. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre, dans un délai raisonnable, dans le cadre de leur Constitution et des dispositions du présent Pacte, toutes mesures, législatives ou autres, pour donner effet aux droits définis dans le présent Pacte, si les mesures, législatives ou autres, qui sont déjà en vigueur, ne le prévoient pas.

2. Ce paragraphe correspondait à l'article 13 de la Convention européenne".

La Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies avait décidé d'adopter provisoirement cet article en attendant d'achever l'élaboration de la deuxième partie (correspondant au Titre Ier de la Convention) du Pacte (Doc. E/1371, pp. 17-18).

soit, in fine, une disposition analogue à la proposition formulée par le représentant du Danemark aux Nations Unies (1), à l'occasion de l'élaboration du projet de Pacte des Droits de l'Homme.

Le représentant du Royaume-Uni s'est rallié à ce point de vue.

Le délégué de la Suède, dans le sens opposé, a considéré que le maintien du par. b) de l'article 7 ne se justifiait pas seulement par des considérations relatives à certaines situations existantes dans tel ou tel pays membre du Conseil, mais aussi par cette idée plus générale que l'Assemblée Consultative, en élaborant son projet de Convention, n'avait pas entendu porter atteinte aux institutions ou aux traditions séculaires de ces pays. Il a souligné que la place faite dans l'Etat suédois à la confession luthérienne avait son origine dans un lointain passé et que cette situation ne faisait pas obstacle à la faculté pour un individu de changer de religion, pourvu que l'intéressé adhérât à une autre communauté religieuse. Si la grande homogénéité de la population suédoise en matière de religion faisait apparaître comme pratiquement nuls les inconvénients de cet état de choses, en revanche, on ne pouvait se dissimuler les obstacles considérables, constitutionnels et autres auxquels se heurterait toute tentative de le

./.

(1) Cette proposition (comparable à l'actuel article 64 de la Convention) était rédigée comme suit :

"Si les lois en vigueur dans un Etat en ce qui concerne les droits et libertés définis au présent Pacte ne donnent pas plein effet aux dispositions du Pacte, cet Etat peut, en déposant une déclaration expresse à cet effet en même temps que son instrument de ratification ou d'adhésion, se réserver le droit de maintenir en vigueur sa législation en la matière.

Tout Etat qui fait une réserve de cette nature fournira au Secrétaire Général des Nations Unies tous les renseignements relatifs à sa législation intérieure concernant les questions qui font l'objet de cette réserve et le Secrétaire Général communiquera ces renseignements aux autres Etats parties au Pacte. En outre, tout Etat qui fait une réserve de cette nature s'engage à étudier, dans un délai raisonnable, en vue de donner plein effet aux dispositions du présent Pacte, la possibilité de modifier sa législation. Les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies peuvent inviter ledit Etat à les tenir au courant des progrès réalisés à cet égard" (Doc. E/1371, p. 31).

modifier. Pour cette raison, le délégué de la Suède a demandé le maintien de la réserve formulée dans le par. b) de l'article 7 du projet" (Doc. CM/WP I (50) 15, pp. 18-19).

Quant au représentant de la Turquie, il répondit ainsi aux objections du représentant des Pays-Bas :

"Les considérations ci-dessus reproduites du Professeur Beaufort facilitent grandement ma tâche. En effet, qu'y puis-je ajouter de plus, puisque le seul adversaire déclaré de notre amendement - celui, du moins, qui l'avait combattu énergiquement - reconnaît maintenant le bien-fondé de notre thèse, en déclarant, dans un esprit de justice digne du plus grand éloge, qu'après m'avoir entendu, il s'est lui-même convaincu que notre amendement est basé sur une inéluctable nécessité.

Permettez-moi, cependant, de rappeler ici, à toutes fins utiles, que les mesures législatives concernant les "tekkés", les "médressés" et les ordres religieux musulmans n'ont nullement en vue de restreindre la liberté de religion. Cette liberté, je le répète, a de tout temps été respectée en Turquie dans la mesure la plus large qu'on puisse imaginer. D'innombrables témoignages d'auteurs occidentaux attestent cette vérité. Mais il est avéré aussi qu'au cours de notre histoire, plusieurs tentatives de réforme et de modernisation furent vouées à l'échec par suite de la résistance acharnée des personnes ou des groupes de personnes intéressées à maintenir la masse du peuple dans l'ignorance pour en tirer profit.

Résolue à entreprendre les réformes qui lui ont attiré, à juste titre, la sympathie du monde entier, la Turquie républicaine s'est donc vue obligée d'y procéder, en premier lieu, par la suppression des ordres musulmans et de leurs institutions archaïques. Si elle avait alors négligé cette mesure nécessaire, on peut gager que cette fois encore ses efforts demeureraient sans conséquence, et que mon pays n'aurait aucun titre pour figurer maintenant parmi les Etats du Conseil de l'Europe en partageant avec eux les conceptions basiques de la civilisation européenne moderne" (Addendum 2 au Doc. CM/WP I (50) 15).

Enfin, le Rapport du Comité d'Experts consacrait quelques commentaires à l'article 9 des variantes B et B/2 :

./.

"Article 9, par. 2)

La disposition figurant à la fin de ce paragraphe est destinée à tenir compte des restrictions raisonnables à l'accès aux fonctions publiques imposées aux membres de certaines sectes religieuses par les constitutions de certains Etats et qui, a-t-on reconnu, ne pourraient être supprimées dans l'immédiat.

Elle embrasse également les réglementations analogues qui s'appliquent aux membres et à l'activité de certaines institutions religieuses (voir commentaire sur l'art. 7 b) des variantes A et A/2)" (Doc. CM/WP I (50) 15, pp. 22 et 23).

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 3ème 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).

Dans un "nouveau projet de variantes B et B/2", on trouvait un article 10 ainsi libellé (1) :

"1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. ./.

(1) Les modifications apportées au texte, précité, de l'article 9 des variantes B et B/2 du projet de Convention du Comité d'Experts (supra, pp. 8-9) ont été soulignées.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics dans une société démocratique (1), ou à la protection des droits et libertés d'autrui, sous réserve qu'aucune des dispositions de la présente Convention ne puisse être considérée comme portant atteinte aux réglementations nationales déjà existantes qui s'appliquent aux institutions et fondations religieuses, ou à l'appartenance à certaines confessions" (Doc. CM/WP 4 (50) 9, p. 5).

Finalement, l'accord se fit autour d'un article 9 qui disposait :

"Article 9. (2)

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique (3), à la sécurité publique, à la protection de l'ordre de la santé ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui" (4) (Doc. CM/WP 4 (50) 19 Annexe, p. 6. Cf. aussi Doc. CM/WP 4 (50) 16 Annexe, p. 6). ./.

(1) 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 9, de même que dans les articles 8, 10 et 11, pour "rendre la variante B plus 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 I (50) 14 et 15 Annexe) contenait une référence analogue à cette notion.

(2) Les modifications apportées à l'article 10, précité, du "nouveau projet de variantes B et B/2" (supra, pp. 13 & 14) ont été soulignées.

(3) A noter le déplacement subi par ces quatre mots.

(4) Omission du membre de phrase "sous réserve ... à certaines confessions".

Le Rapport de la Conférence des Hauts Fonctionnaires au Comité des Ministres (Doc. CM/WP 4 (50) 19) ne fournissait aucune explication sur cet article.

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 de l'article 9 du projet de Convention (Doc. A. 1690) (1).

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 9 de ce projet, identique à l'actuel article 9, était ainsi libellé :

"Article 9 (2)

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui" (Doc. CM (50) 52 p. 6. - Cf. aussi Doc. AS (2) 11, Annexe A, article 9 p. 606, et Doc. A. 1937, article 9 p. 6).

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

(1) Cf. la traduction anglaise du présent document, § 16.
(2) Les modifications apportées à l'article 9, précité, du projet de Convention adopté par la Conférence des Hauts Fonctionnaires (supra, p. 14) ont été soulignées.

proposait aucune modification de l'article 9, qui ne fit l'objet d'aucune mention particulière au cours des débats (Doc. AS (2) 104, article 9, pp. 1032-1033).

19. C'est sous cette forme que l'article 9 se retrouva dans le texte définitif de la Convention, telle que signée le 4 novembre 1950.

L'étude des travaux préparatoires de la Convention révèle certaines affinités entre l'article 9 de cette dernière et l'article 18 du projet de Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1).

Aussi le Secrétariat de la Commission 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. 149-156, Annexe) (2).

(1) Article 16 jusqu'en 1949 ; article 13 en 1950 et 1951 ; article 15 en 1952 ; article 18 depuis 1953.

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

A N N E X E

(Extrait du Doc. A/2929, pp. 149-156)

Article 18

Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de maintenir ou de changer sa religion ou sa conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté de maintenir ou de changer sa religion ou sa conviction.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

105. Le débat sur cet article semble s'être concentré sur trois points principaux : la nature ou notion de "la liberté de pensée, de conscience et de religion", le droit de "changer" ou de "maintenir" sa religion ou sa conviction, et l'étendue des restrictions qui peuvent être légalement apportées à "la liberté de manifester sa religion ou sa conviction".

Liberté de pensée, de conscience et de religion 35/

106. Au cours du débat sur cet article, on a déclaré à plusieurs reprises que la liberté de pensée, de conscience et de religion était "absolue", "sacrée" et "inviolable".

35/ E/CN.4/AC.1/SR.10 ; E/CN.4/SR.116, 117, 319 ; E/CN.4/82/Rev.1, 82/Add.2, 85, 528 ; E/L.68 ; A/C.3/SR.289.

C'est pourquoi il est proclamé en termes simples et clairs et sans aucune réserve, au début de l'article, que "toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion". Il a été généralement reconnu que la loi ne pouvait imposer aucune restriction à la pensée et à la conscience de l'homme, ni à ses convictions philosophiques ou religieuses ; seule, la liberté de manifester sa religion ou sa conviction pourrait faire l'objet de restrictions imposées par la loi.

107. La question a été soulevée de savoir si les mots "pensée" et "conviction", dans le texte de cet article, correspondaient à deux concepts différents. On s'est également demandé s'il y avait une différence marquée entre "le droit à la liberté de pensée", qui est proclamé dans cet article, et le droit de ne pas être "inquiété pour ses opinions", qui est reconnu dans l'article suivant.

Liberté de maintenir ou de changer sa religion 36/

108. Les premiers projets de cet article mentionnaient le droit pour toute personne de "changer de religion ou de conviction". On a objecté que le concept de la "liberté de religion" impliquait déjà le droit de changer de religion et qu'il n'était donc pas nécessaire de mentionner explicitement ce droit. On a également soutenu que le pacte ne devait pas favoriser le prosélytisme et l'activité des missions d'un groupe religieux quelconque, ni provoquer le doute dans l'esprit d'un croyant quant à la vérité de ses croyances. On a fait observer, d'autre part, que si l'on introduisait dans le pacte une disposition relative au droit de changer sa religion, les Etats dont les constitutions ont une origine ou un caractère religieux pourraient éprouver des doutes et des difficultés. On a signalé en outre que, comme l'ensemble de l'article traitait de la liberté de "pensée", de la liberté de "conscience" et de la liberté de "religion", l'équilibre de cet article serait rompu si l'on commentait la liberté de "religion" sans commenter aussi la liberté de "pensée" et la liberté de "conscience".

109. D'un autre côté, certains membres de la Commission ont déclaré qu'il convenait de souligner tout particulièrement le droit de changer sa religion, étant donné que certains groupes religieux combattaient les conversions religieuses et que la législation de certains pays reconnaissait une religion d'Etat et défavorisait ceux qui ne pratiquaient pas cette religion. Le fait

36/ E/CN.4/AC.3/SR.5 ; E/CN.4/SR.116, 117, 161, 319 ; E/CN.4/82/Rev.1, 85, 233, 272, 300, 382, 515/Add.16, 528, 528/Add.1 ; E/CN.4/L.187 ; E/2059/Add.6 ; A/C.3/SR.288, 289, 290, 302, 306, 367, 371, 563, 565, 566, 571, 576 ; A/C.3/L.75/Rev.1. Des amendements sur ce point ont été présentés au cours de la première lecture des projets de pacte lors de la neuvième session de l'Assemblée générale (AG(IX), point 58 de l'ordre du jour, A/C.3/L.422).

de ne pas reconnaître dans le pacte le droit de changer sa religion équivaldrait à renier ce droit et, par conséquent, à restreindre le droit pour tous les groupes religieux de répandre leur doctrine dans le monde entier.

110. Il a été décidé, à titre de compromis, que la liberté de "maintenir" sa religion et la liberté de "changer" de religion, qui constituent deux aspects de la liberté de religion, seraient toutes deux proclamées dans l'article. La Commission a décidé, en outre, d'ajouter dans l'article une disposition selon laquelle "nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté de maintenir ou de changer sa religion ou sa conviction". Il a été convenu que le mot "contrainte", dans ce contexte, ne doit pas être interprété comme signifiant une persuasion morale ou spirituelle, ni une restriction légalement imposée à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction.

111. La Commission a été saisie d'une autre proposition aux termes de laquelle il faut tenir pour nul et non avenu "tout changement de religion qui aurait été déclaré dans un but de fraude, afin de se soustraire aux obligations découlant de la loi de statut personnel". Cette proposition n'a pas été adoptée ; la majorité de la Commission a estimé en effet qu'il convenait de distinguer entre la question de la conversion à une religion, en tant que telle, et la question du statut personnel, la première ayant un caractère spirituel, la seconde un caractère juridique.

Clauses restrictives 37/

112. Les clauses restrictives de l'article 18 relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion et de l'article 19 relatif à la liberté d'expression et d'opinion, les clauses de l'article 20 relatif au droit de réunion pacifique et de l'article 21 relatif au droit d'association, ont été élaborées et adoptées à des époques différentes et emploient donc des expressions différentes telles que "sécurité nationale", "ordre public", "santé ou morale publique", etc. Certains membres de la Commission ont souligné la nécessité d'adopter pour les clauses restrictives une rédaction uniforme, sauf lorsqu'on entend donner un sens particulier à ces expressions, afin d'éviter que les clauses restrictives ne soient, par la suite, mal interprétées ou mal appliquées. Cependant, la Commission n'a pris aucune décision à ce sujet.

37/ E/CN.4/NGO/10, 21, 26 ; E/CN.4/AC.3/SR.5 ; E/CN.4/AC.1/SR.26 ; E/CN.4/SR. 116, 117, 119, 160, 319 ; E/CN.4/82/Add.2, 85, 170, 272, 301, 365, 515/Add.12 et 13, 524, 528 ; E/L.68.

113. L'expression anglaise "public order" et l'expression française "l'ordre public" ont fait l'objet de longues controverses. On a fait remarquer que l'expression anglaise "public order" ne correspondait pas au français "l'ordre public" (ni à l'espagnol "orden publico") et qu'elle avait même un sens nettement différent. Dans les pays qui appliquent le droit civil, "l'ordre public" est un concept juridique que l'on invoque surtout pour annuler des accords privés ou en restreindre la portée, pour exercer des pouvoirs de police ou pour appliquer le droit étranger. Dans les pays qui appliquent le droit coutumier, l'expression "public order" ne correspond pas à un concept juridique reconnu mais, le plus souvent, à l'idée de "prévenir le désordre". En droit coutumier, l'équivalence anglaise de l'expression française "l'ordre public" est "public policy", et non pas "public order". L'emploi des expressions "public order" et "l'ordre public" dans les clauses restrictives risque donc de prêter à confusion et pourrait servir de prétexte pour apporter aux droits dont l'exercice est garanti des restrictions lourdes de conséquences. Un membre de la Commission a proposé de remplacer l'expression "dans l'intérêt de l'ordre public" par les mots "pour prévenir le désordre". Une autre proposition tendait à ajouter, après les mots "des mesures nécessaires", les mots "dans une société démocratique".

114. La clause restrictive de l'article 18 contient l'expression "de la sécurité...publique", celle de l'article 19 l'expression "de la sécurité nationale", et celles des articles 20 et 21 l'expression "de la sécurité nationale, de la sûreté publique". On a fait remarquer que ces expressions ne s'accordaient pas et que les termes "sécurité nationale" et "sûreté publique" n'étaient pas suffisamment précis pour justifier des restrictions à l'exercice des droits garantis.

Le droit des parents 38/

115. La Commission a été saisie de plusieurs propositions selon lesquelles les parents ou les tuteurs, dans le cas de mineurs, auraient le droit de choisir la forme d'instruction religieuse qui serait donnée aux enfants. On a objecté que l'âge auquel un individu devient majeur varie suivant les pays. On a fait également observer que si l'on proclame dans l'article le droit des parents de choisir la forme d'instruction religieuse qui sera donnée aux enfants, il faudra également reconnaître aux parents le droit de donner à leurs enfants une instruction purement laïque. Tout en reconnaissant qu'une instruction religieuse ne saurait être imposée aux enfants contre la volonté des

parents, la Commission a jugé que c'est dans un article relatif à l'éducation qu'il conviendrait d'insérer une disposition de ce genre 39/.

Droits des groupes religieux 40/

116. La Commission a été saisie de propositions tendant à ce que la liberté de religion comprenne le droit, pour les divers groupes religieux, de s'organiser, d'envoyer des missions dans les pays étrangers, de donner l'enseignement et les soins médicaux, de jouir des droits civils ou civiques, etc. Il est apparu que la Commission était, sur ces points, divisée en deux camps. Les uns ont souligné que toute secte religieuse ou tout ordre religieux, en tant que personne morale, doit jouir du droit inhérent de perpétuer son mode de vie et de propager sa doctrine. Les autres ont fait observer que les missions religieuses tendent souvent à saper les croyances fondamentales d'autres religions et peuvent ainsi créer des malentendus et des frictions entre les divers groupes religieux. La Commission n'a pas donné suite à ces propositions et n'a inséré dans l'article aucune disposition sur les droits des groupes religieux. La Commission a été saisie d'une autre proposition aux termes de laquelle "toute personne majeure et saine d'esprit" devrait être libre "de s'efforcer de convaincre d'autres personnes, également majeures et saines d'esprit, de la vérité de ses croyances".

Actes contraires au culte et aux pratiques religieuses 41/

117. Une proposition, selon laquelle nul ne peut être obligé d'accomplir un acte contraire au culte qu'il pratique, n'a pas été adoptée. Bien que les membres de la Commission ne se soient pas opposés, en principe, à cette proposition, ils ont estimé qu'il ne serait peut-être pas toujours possible de l'appliquer, notamment dans les pays dont les habitants pratiquent des religions très diverses. La Commission a été saisie également d'une autre proposition selon laquelle "les objecteurs de conscience qui s'opposent à la guerre pour des

./.

39/ Voir paragraphe 3 de l'article 14 du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

40/ E/CN.4/AC.3/SR.5 ; E/CN.4/AC.1/SR.10, 26 ; E/CN.4/SR.37, 116, 117 ; E/CN.4/82/Rev.1.

41/ E/CN.4/NGO/1 et Add.1, 11 ; E/CN.4/AC.3/SR.5 ; E/CN.4/SR.116, 117, 161 ; E/CN.4/365.

raisons religieuses seraient exempts de service militaire" 42/.
Cette proposition n'a pas été adoptée.

Projet d'article plus bref 43/

118. La Commission a été saisie d'un projet d'article plus bref dont le texte était le suivant : "Toute personne a le droit à la liberté de pensée et à la liberté de manifester ses croyances par des pratiques religieuses, conformément à la législation nationale et aux règles de la morale publique". La Commission a jugé que ce texte était trop bref et que les expressions "législation nationale" et "règles de la morale publique" étaient trop vagues.

./.

42/ Voir, à l'article 8 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques, la disposition concernant l'objection de conscience.

43/ E/CN.4/SR.117 ; E/CN.4/95, 272.

| <u>Organe et session</u> | <u>Comptes rendus</u> | <u>Autres documents</u> | <u>Article</u> |
|--------------------------|--|---|----------------|
| CDH, CR (I) | E/CN.4/AC.1/SR.10 | E/CN.4/AC.1/4 ; E/CN.4/21, annexe G, art. 8 | |
| CDH (II) | E/CN.4/AC.3/SR.5 | E/CN.4/37, 56, CES (VI), suppl. 1, annexe B, deuxième partie, art. 16 | 8 15 |
| CDH, CR (II) | E/CN.4/AC.1/SR.26 | E/CN.4/AC.1/19, 33, 35 ; E/CN.4/95, annexe B | 16 |
| CDH (III) | E/CN.4/SR.37 | E/CN.4/82/Rev.1, 82/Add.2, 85 ; CES (VII), suppl. 2, annexe B | 16 |
| CDH (V) | E/CN.4/SR.116, 117, 119 | E/CN.4/170, 226, 229, 233, 272, 300, 301, CES (IX), suppl. 10, annexes I et II | 16 |
| CDH (VI) | E/CN.4/SR.160, 161 | E/CN.4/353/Add.1, 3 ; 358, 365, 382, 429 ; E/CN.4/L.5 ; E/CN.4/NGO.1 et Add.1, 10 à 12 ; CES (XI), suppl. 5, annexes I et II, art. 13 | 16 |
| CES (XI) | E/AC.7/SR.147 et 148 | E/L.68 | 13 |
| AG (V) | 3ème Com., 288ème à 291ème, 301ème, 302ème, 305ème, et 306ème s. | A/C.3/L.75/Rev.1, 99 | 13 |

| <u>Organe et session</u> | <u>Comptes rendus</u> | <u>Autres documents</u> | <u>Article</u> |
|--------------------------|--|--|----------------|
| CDH (VII) | | E/CN.4/515/Add. 12, 13, 16 ; 524, 528, para. 168 à 199 ; CES (XIII), suppl. 9, annexes I et III | 13 |
| CES (XIII) | | E/2059/Add.6 | 13 |
| AG (VI) | 3ème Com., 367ème et 371ème s. | | 13 |
| CDH (VIII) | E/CN.4/SR.319 | E/CN.4/528/Add.1, para. 100 à 104 ; 660 ; E/CN.4/668/Add. 7 ; E/CN.4/L.143, 155, 187 ; CES (XIV), suppl. 4, para. 231 à 237, annexe I.B, art. 15 | 13 |
| CDH (IX) | | E/CN.4/674 ; CES (XVI), suppl. 8, annexe I.B art. 18 | 15 |
| CDH (X) | | E/CN.4/694/Add.5 ; CES (XVIII), suppl. 7, annexe I.B, art. 18 | 18 |
| AG (X) | 3ème Com., 563ème, 565ème, 566ème, 571ème et 576ème s. | | 18 |