

CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 10 mars 1975

Confidentiel
CDH (75) 11

Bilingue

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE L'ARTICLE 18 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREPARATORY WORK ON ARTICLE 18 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Document d'information
rédigé par le greffe

Information document
prepared by the Registry

Abréviations :

Rec. = Recueil des travaux préparatoires (Doc. H (61) 4)
C.R. = Compte rendu des débats de l'Assemblée consultative
Doc. Ass. = Documents de séance de l'Assemblée consultative
Or. fr., or. angl. = Texte original rédigé en français ou en anglais, selon le cas

Abbreviations :

Coll.ed. = Collected edition of the "travaux préparatoires" (Doc. H (61) 4)
Rep. = Reports of the debates of the Consultative Assembly
Ass. Doc. = Working papers of the Consultative Assembly
Or. Fr., Or. Eng. = Document originally drafted in French or English, as the case may be

I. PRESENT TEXT

Article 18 of the European Convention on Human Rights is worded as follows:

"The restrictions permitted under this Convention to the said rights and freedoms shall not be applied for any purpose other than those for which they have been prescribed."

II. FIRST SESSION OF THE CONSULTATIVE ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE
(Strasbourg, August-September 1949) (1)1. Committee on Legal and Administrative Questions (2) - Proposals submitted by Mr. Teitgen, Rapporteur, on 29 August 1949

"...

IV. In the exercise of these rights, and in the enjoyment of the freedoms guaranteed by the Convention, no limitations will be imposed except those established with the sole object of ensuring recognition and respect for the rights and freedoms of others, or with the purpose of satisfying the just requirements or public morality, order and security and general welfare in a democratic society. These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the aims and principles of the Council of Europe.

... "

(Coll. ed., I, p. 70; or Doc. A. 116, or. fr.)

2. Minutes of the sitting on 30 August 1949

"...

Paragraph 4:

Motion made that:

'In the exercise of the rights and enjoyment of the freedoms guaranteed by the Convention, everyone shall be subject only to such limitations as are laid down by law with the sole aim of ensuring recognition and respect for the rights and freedoms of others, and in order to meet the proper requirements of morality, order, public safety and the general well-being in a democratic society. These rights and freedoms shall not be in any case exercised in opposition to the objects and principles of the Council of Europe.' (Mr. Teitgen)

./.

(1) Neither the Universal Declaration of Human Rights (10 December 1948) nor the drafts of the European Movement (February and July 1949, Docs. INF/2/E and INF/5/E/R) contained any express provisions corresponding to Article 18 of the Convention. Mention could be made, though, of Article 3 of the European Movement's draft of July 1949, according to which "the rights specified in Articles 1 and 2 shall be subject only to such limitations as are in conformity with the general principles of law recognised by civilised nations and as are prescribed by law for: (a) protecting the legal rights of others; (b) meeting the just requirements of morality, public order (including the safety of the community), and the general welfare" (Doc. INF/5/E/R/ p. 7).

(2) Hereinafter referred to as the "Legal Committee", according to its present title. At the close of the general debate on 19 August 1949, the Consultative Assembly had referred the question of Human Rights to the Legal Committee.

I. TEXTE ACTUEL

L'article 18 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est ainsi libellé :

"Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues."

II. PREMIERE SESSION DE L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE
(Strasbourg, août-septembre 1949) (1)

1. Commission des questions juridiques et administratives (2) - Propositions
présentées par M. Teitgen, rapporteur, le 29 août 1949

"(...)

IV. Dans l'exercice des droits et dans la jouissance des libertés garanties 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 et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics et du bien-être général dans une société démocratique. Ces droits et libertés ne pourront en aucun cas être exercés contrairement aux buts et aux principes du Conseil de l'Europe.

(...)."

(Rec., I, p. 70, ou Doc. A. 116, or. fr.)

2. Procès-verbal de la séance du 30 août 1949

"(...)"

Paragraphe 4

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

'Dans l'exercice des droits et dans la jouissance des libertés garanties 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 et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics et du bien-être général dans une société démocratique. Ces droits et libertés ne pourront en aucun cas être exercés contrairement aux buts et aux principes du Conseil de l'Europe.'

./.

(1) Ni la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (10 décembre 1948), ni les projets du Mouvement européen (février et juillet 1949, Docs. INF/2/F et INF/5/R) ne contenaient une disposition expresse correspondant à l'article 18 de la Convention. Citons cependant les termes de l'article 3 du projet de juillet 1949 : "Les droits spécifiés aux articles 1 et 2 ne pourront avoir comme limitations que celles conformes aux principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées et prescrites par la loi en vue : a) du maintien des droits légaux d'autrui ; b) de la satisfaction des justes exigences de la moralité, de l'ordre public (y compris la sécurité publique) et du bien-être général" (Doc. INF/5/F/R, p. 8)

(2) Ci-après dénommée "Commission juridique", ce qui correspond à son appellation actuelle. A l'issue de la discussion générale du 19 août 1949, l'Assemblée consultative avait renvoyé la question des Droits de l'Homme à sa Commission juridique.

Amendment moved to leave out 'and the general well-being' (Mr. Bastid(1)).

The Committee divided Ayes 15, Noes 0, Abstentions 2.

Amendment moved to leave out 'Council of Europe' and insert 'United Nations' (Mr. Callias (2)).

The Committee divided Ayes 8, Noes 8.

Amendment moved to leave out the last sentence (Lord Layton (3), Mr. Rolin (4), and Mr. Teitgen) (5).

Ayes 14, Noes 2, Abstention 1.

Moved to agree to paragraph 4 as amended.

The Committee divided Ayes 17, Noes 0.

... "

(Coll. ed., I, p. 75/76; or Doc. A. 167, pp. 4-5)

3. Report of the Legal Committee to the Consultative Assembly
(5 September 1949) (6)

(i) Rights and freedoms to be guaranteed

"...

14. After having drawn up the list of the rights and freedoms which should be guaranteed, the Committee (7) ... formulated the principles by which this right is to be governed:

...

(b) prohibition of any restriction on a guaranteed freedom for motives based, not on the common good or general interest, but on reasons of state (Art. 6).

... "

./.

(1), (2), (3) and (4) Members of the French, Greek, British and Belgian delegations respectively.

(5) The principle set forth in this last sentence falls more within the scope of the present Article 17 of the Convention. The following paragraph in Doc. A. 167 in fact contained a provision more or less corresponding to Article 17 (see Doc. CDH (75) 7, §IV-3, p. 4).

(6) As yet, no provision directly corresponding to Article 18 had been formulated. The general clause of limitation, found in Article 6 of the Legal Committee's draft recommendation, constitutes all that can be regarded as a precursor of the present Article 18.

(7) That is, the Legal Committee.

M. Bastid (1) propose la suppression des mots : "et du bien-être général".

Par 15 voix et 2 abstentions, la Commission approuve cette proposition.

M. Callias (2) propose de remplacer les mots "Conseil de l'Europe" par les mots : "des Nations Unies".

La Commission repousse cette proposition par 8 voix contre 8.

Lord Layton (3), M. Teitgen et M. Rolin (4) proposent la suppression de la dernière phrase (5).

Par 14 voix contre 2 et 1 abstention, la Commission approuve cette proposition.

Sur une proposition tendant à l'approbation du paragraphe 4 ainsi modifié, la Commission approuve le texte modifié par 17 voix.

(...)."

(Rec., I, pp. 76-77, ou Doc. A. 167, p. 5)

3. Rapport de la Commission juridique à l'Assemblée consultative
(5 septembre 1949) (6)

(i) Droits et libertés à garantir

"(...)

14. Après avoir dressé la liste des droits et des libertés qu'il importe de garantir, la Commission (7) (...) a formulé les principes qui régissent cette compétence :

(...)

b) Interdiction de toute restriction d'une liberté garantie pour des motifs tirés, non pas du bien commun et de l'intérêt général, mais de la raison d'Etat (art. 6).

(...)."

./.

(1), (2), (3) et (4) Membres des délégations française, grecque, britannique et belge respectivement.

(5) Le principe énoncé dans cette dernière phrase relève plutôt du domaine de l'actuel article 17 de la Convention. De fait, le paragraphe suivant du Doc. A. 167 contenait une disposition correspondant plus ou moins à l'article 17 (voir Doc. CDH (75) 7, § IV-3, p. 4).

(6) Aucune disposition expresse correspondant à l'article 18 n'avait encore été formulée. La clause générale de limitation figurant à l'article 6 du projet de recommandation de la Commission juridique constitue tout ce qui peut passer pour préfigurer l'actuel article 18.

(7) La Commission juridique.

(ii) Draft recommendationArticle 6

"In the exercise of these rights, and in the enjoyment of the freedoms guaranteed by the Convention, no limitations shall be imposed except those established by law, with the sole object of ensuring the recognition and respect for the rights and freedoms of others, or with the purpose of satisfying the just requirements of public morality, order and security in a democratic society."

(Coll. ed., I, pp. 103 and 105; or Ass. Doc. 1949, no. 77, pp. 201 and 205)

4. Plenary sitting on 7 September 1949

Mr. Teitgen (France), orally presenting the report of the Legal Committee (translation):

"...

But - and this is the essential point - the international collective guarantee will have, as its purpose, to ensure that no State shall in fact aim at suppressing the guaranteed freedoms, by means of minor measures which, while made with the pretext of organising the exercise of these freedoms on its territory, or of safeguarding the letter of the law, have the opposite effect. That is the reason for Articles 5 (1), 6 and 7 (2) of the draft Resolution submitted to you.

...

Furthermore, Article 6 which is of capital importance lays down a further rule ...

This is a fundamental principle. It is legitimate and necessary to limit, sometimes even to restrain, individual freedoms, to allow everyone the peaceful exercise of their freedom and to ensure the maintenance of morality, of the general well-being, of the common good and of public need. When the State defines, organises, regulates and limits freedoms for such reasons, in the interest of, and for the better insurance of, the general well-being, it is only fulfilling its duty.

That is permissible; that is legitimate.

But when it intervenes to suppress, to restrain and to limit these freedoms for, this time, reasons of state; to protect itself according to the political tendency which it represents, against an opposition which it considers dangerous; to destroy fundamental freedoms which it ought to make itself responsible for co-ordinating and guaranteeing, then it is against public interest if it intervenes. Then the laws which it passes are contrary to the principle of the international guarantee.

..." (3)

(Coll. ed., I, p. 130; or Rep., 1949, IV, p. 1150)

./.

(1) Article 5 corresponded to the present Article 14 (non-discrimination).

(2) Article 7 required that the internal legislation embodying the guaranteed freedoms should be in conformity with the "general principles of law recognised by civilised nations".

(3) It should be pointed out that many of Mr. Teitgen's remarks in this passage have an equal, if not greater, relevance as regards the history of the present Article 17 (cf. Doc. CDH (75) 7, §IV-5, pp. 5-6).

(ii) Projet de recommandation

Article 6

"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 et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics dans une société démocratique."

(Rec., I, pp. 103 et 105, ou Doc. Ass., 1949, n° 77, pp. 201 et 205)

4. Séance plénière du 7 septembre 1949

M. Teitgen (France), présentant verbalement le rapport de la Commission juridique :

"(...)

Mais - et c'est ici le point essentiel - la garantie internationale collective aura pour objet de vérifier que, sous prétexte d'organiser sur son territoire l'exercice des libertés garanties, on ne la détruit pas par des mesures de détail qui, tout en sauvegardant dans le titre la législation ou le principe, auraient en réalité pour but de l'étouffer. C'est la raison d'être des articles 5 (1), 6 et 7 (2) du projet de résolution qui vous est soumis.

(...) Puis l'article 6, qui est capital, précise cette autre règle. (...)

C'est ici le principe fondamental. Il est légitime et nécessaire de limiter, quelquefois même de restreindre, les libertés individuelles pour permettre à tous d'exercer paisiblement leur liberté à eux, et pour assurer la primauté de la morale, du bien général, du bien commun et de l'utilité publique. Quand l'Etat définit, organise, réglemente, limite les libertés pour ces motifs-là, dans l'intérêt et pour mieux assurer l'intérêt général, il ne fait que remplir son devoir. Cela lui est permis, cela est légitime.

Mais lorsqu'il intervient pour supprimer, restreindre, limiter les libertés au nom, cette fois, de la raison d'Etat, pour se protéger selon la tendance politique qu'il représente contre une opposition qu'il estime dangereuse, pour détruire la liberté fondamentale qu'il devrait être chargé de coordonner et de garantir, c'est contre l'intérêt général qu'il intervient. Alors, la législation qu'il édicte est contraire au principe de la garantie internationale.

(...)." (3)

(Rec., I, p. 130, ou C.R., 1949, IV, p. 1151)

./.

(1) L'article 5 correspondait à l'actuel article 14 (non-discrimination).

(2) L'article 7 prévoyait la conformité aux "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées" de la législation interne consacrant les libertés garanties.

(3) On notera que certaines de ces observations ont une pertinence égale, voire supérieure, pour l'historique de l'actuel article 17 (cf. Doc. CDH (75) 7, § IV-5, pp. 5-6).

5. Plenary sitting on 8 September 1949

Mr. Benvenuti (Italy)(translation)

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

...

In my opinion, one of these aspects is of particular interest to citizens of countries who have experienced a totalitarian regime. In this case, it is necessary above all to prevent abuses, violations or restrictions, on the part of the legislative power of the different countries who have to apply the Convention on Human Rights.

In my opinion, what we must fear today is not the seizure of power by totalitarianism by means of violence, but rather that totalitarianism will attempt to put itself in power by pseudo-legitimate means. Experience has shown that it is sufficient to establish an atmosphere of intimidation and terror in one single electoral campaign in a country for all the executive acts establishing a totalitarian regime to acquire a character, an appearance, of legality. That is exactly what happened with us. For example, the Italian constitution was never repealed, all constitutional principles remained in theory, but the special laws approved by the Chambers, elected in one misdirected campaign, robbed the constitution little by little of all its substance, especially of its substance of freedom.

The battle against totalitarianism should rather be modified and should become a battle against abuse of legislative power, rather than abuse of executive power.

...

Naturally, the States will always invoke the provisions of Article 6. Every State which violates Human Rights and above all the rights of freedom, will always have an excuse; morality, order, public security and above all democratic rights, which are obviously only properly safeguarded by those totalitarian States which are not democracies, but 'true democracies'. That is a vocabulary to which we have become accustomed in the last twenty years!

...

./.

(1) This amendment (Coll. ed., I, p. 120/121; or Ass. Doc., 1949, no. 97, p. 242) read as follows: "A special Convention shall be attached (at the sitting, Mr. Benvenuti replaced these words by the words 'may be attached') to the present Convention with a view to establishing between the Member States uniform legislation concerning the organisation and the protection of fundamental freedoms which constitute the condition under which democracy operates."

(2) This Article provided that the Contracting Parties should be entitled to establish the rules by which the guaranteed rights and freedoms should be organised and protected within their territory.

(3) Cf. footnote (1) above on p. 3.

5. Séance plénière du 8 septembre 1949

M. Benvenuti (Italie) :

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

(...)

A mon avis, l'un de ces aspects intéresse particulièrement les citoyens de pays qui ont connu un régime totalitaire. En ce cas, il s'agit, avant tout, d'empêcher des abus, des violations ou restrictions de la part du pouvoir législatif des différents pays auxquels est confiée l'application de la Convention sur les Droits de l'Homme.

(...)

A mon avis, ce que nous devons craindre aujourd'hui, ce n'est pas la prise du pouvoir par le totalitarisme au moyen de la violence, mais plutôt que le totalitarisme ne cherche à s'installer au pouvoir par la voie d'une pseudo-légalité. L'expérience est faite, il suffit qu'une seule fois, dans un pays, s'établisse un certain climat d'intimidation et de terreur dans une seule campagne électorale pour que tous les actes d'exécution de l'instauration du régime totalitaire acquièrent un caractère, une apparence de légalité. C'est exactement ce qui est arrivé chez nous. Par exemple, la Constitution de l'Italie n'a jamais été abrogée, tous les principes constitutionnels sont restés debout, mais des lois particulières votées par des Chambres sorties d'une campagne électorale faussée ont vidé peu à peu toute la Constitution de sa substance, surtout de sa substance de liberté.

La bataille contre le totalitarisme doit plutôt se modifier et devenir une bataille contre les abus du pouvoir législatif plutôt que contre ceux du pouvoir exécutif.

(...)

Naturellement, les Etats invoqueront toujours les dispositions de l'article 6. Chaque Etat qui viole les Droits de l'Homme, et surtout les droits de liberté, a toujours une excuse : la morale, l'ordre, la sécurité publique et surtout les droits de la démocratie qui, évidemment, ne sont véritablement sauvegardés que par les Etats totalitaires, qui ne sont pas des démocraties, mais de 'vraies démocraties'. C'est un vocabulaire auquel nous sommes habitués depuis vingt ans !

(...)

./.

(1) Cet amendement (Rec., I, p. 120, ou Doc. Ass., 1949, n° 97, p. 242) était ainsi conçu : "Une convention particulière sera annexée /en séance, M. Benvenuti remplaça ces derniers mots par 'pourra être annexée' à la présente Convention afin d'établir une législation uniforme entre les Etats membres en ce qui concerne l'organisation et la protection des libertés fondamentales qui constituent la condition du fonctionnement de la démocratie."

(2) Cet article prévoyait que les Parties contractantes resteraient en principe compétentes pour fixer les règles selon lesquelles les droits et libertés garantis seraient organisés et protégés sur leur territoire.

(3) Cf. p. 3 ci-dessus, note (1).

The problem which we are discussing relates above all to certain countries likely to become Members of our Council. These countries must be and must stay democratic. The minimum assurance that we can ask for on this point, is that the rights and fundamental freedoms accorded to their citizens should be radically and definitely protected against any arbitrary decision of the legislative power or any parliamentary majority whatsoever ... " (1)

(Coll. ed., I, pp. 179-181; or Rep., 1949, IV, pp. 1234, 1236 and 1238)

6. Recommendation No. 38 of 8 September 1949

No provision corresponding to Article 18 of the Convention appeared in this recommendation (2).

(Cf. Coll. ed., I, pp. 223-226; or Ass. Doc., 1949, no. 108, pp. 261-264)

III. COMMITTEE OF EXPERTS ON HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE - FIRST SESSION
(Strasbourg, 2-3 February 1950)

1. (a) Draft text of the first section of a draft convention based on the work of the Consultative Assembly (7 February 1950)

(b) Preliminary draft Convention (15 February 1950)

Neither of these drafts contained any provision corresponding to Article 18 of the Convention. The provisions of the Assembly's draft, referred to above (3), capable of affecting the limitation or restriction of the rights and freedoms guaranteed, had with some modifications all been retained.

(Cf. Coll. ed., II, pp. 377-380 and 387-398a; or Docs. A.809, or. fr., and A. 833, or. fr.)

2. Preliminary draft report of the Committee of Experts to the Committee of Ministers (24 February 1950)

Article 9 (4) (Article 7 of the Assembly Draft (5))

"1. ...

2. It is recognised that by virtue of the general principles mentioned under Article 9, cases of abuse of power constitute a violation of law."

(Coll. ed., III, p. 412/413; or Doc. CM/WP 1 (50) 1, p. 15).

./.

(1) Mr. Benvenuti felt that the uniform legislation proposed by his amendment would ensure respect for and the application, without ambiguity, of what he called "the rights of freedom". However, at the request of Mr. Teitgen, the rapporteur, Mr. Benvenuti withdrew his amendment (Cf. Coll. ed., I, p. 181; or Rep., 1949, IV, pp. 1238 and 1240).

(2) But it did contain some general provisions, notably Article 6 (see § II - 3 (ii) above on p. 3), that had a certain bearing on the principle set forth in the present Article 18 (cf. also, § III-1 and footnote (3) below on this page.

(3) That is, Articles 4 (cf. footnote (2) on p. 4 above), 5 (cf. footnote (1) on p. 3 above), 6 (cf. § II-3 (ii) above on p. 3), and 7 (cf. footnote (2) on p. above) of Recommendation No. 38.

(4) Of the preliminary draft convention (cf. the preceding paragraph).

(5) Cf. footnote (2) on p. 3 above.

Le problème dont nous discutons concerne surtout certains pays appelés à faire partie de notre Conseil. Il faut que ces pays soient et restent démocratiques. Le minimum de garantie que nous puissions leur demander sur ce point, c'est que les droits et les libertés fondamentales accordés à leurs citoyens soient radicalement et définitivement soustraits à toute décision arbitraire du pouvoir législatif ou d'une majorité parlementaire quelconque (...)." (1)

(Rec., I, pp. 180, 181 et 182, ou C.R., 1949, IV, pp. 1235, 1237 et 1239)

6. Recommandation n° 38 du 8 septembre 1949

On ne trouvait dans cette recommandation aucune disposition correspondant à l'actuel article 18 (2).

(Cf. Rec., I, pp. 223 et s., ou Doc. Ass., 1949, n° 108, pp. 261-264)

III. COMITÉ D'EXPERTS DES DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE - PREMIERE SESSION
(Strasbourg, 2-8 février 1950)

1. a) Projet de texte du 1er titre d'un projet de convention basé sur les travaux de l'Assemblée consultative (7 février 1950)
- b) Avant-projet de convention (15 février 1950)

Aucun de ces deux projets ne contenait une disposition correspondant à l'article 18 de la Convention. Sous réserve de certaines modifications, ils renaient les clauses, susmentionnées (3), du projet de l'Assemblée consultative qui pouvaient concerner les limitations et restrictions aux droits et libertés garantis.

(Cf. Rec., II, pp. 377-380 et 387-398, ou Doc. A. 809, or. fr., et A. 833, or. fr.)

2. Avant-projet de rapport du Comité d'Experts au Comité des Ministres (24 février 1950)

Article 9 (4) (art. 7 du projet de l'Assemblée (5))

"1. (...)

2. Il est entendu qu'en vertu des principes généraux visés à l'article 9, les cas de détournement de pouvoir constituent une violation du droit."

(Rec., II, p. 413, ou Doc. CM/WP 1 (50) 1, p. 15)

(1) M. Benvenuti considérait que la législation uniforme proposée par son amendement aboutirait à faire respecter et appliquer sans équivoque ce qu'il appelait "les droits de liberté". A la demande de M. Teitgen, rapporteur, il retira néanmoins son amendement (à ce sujet, cf. Rec., I, pp. 182-183 ou C.R., 1949, IV, pp. 1239 et 1241).

(2) Il y figurait cependant quelques dispositions générales, notamment l'article 6 (voir le § II-3 (ii) ci-dessus, p. 3), qui avaient un certain rapport avec le principe reconnu par l'actuel article 18 (cf. aussi ci-dessus, le § III-1 et la note (3) de cette page).

(3) C'est-à-dire, les articles 4 (cf. ci-dessus, p. 4, note (2)), 5 (cf. ci-dessus, p. 3, note (1)), 6 (cf. § II-3 (ii) ci-dessus, p. 3), et 7 (cf. ci-dessus, p. 3, note (2)) de la recommandation n° 38.

(4) De l'avant-projet de convention (cf. le paragraphe précédent).

(5) Cf. ci-dessus, p. 3, note (2).

IV. COMMITTEE OF EXPERTS ON HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE - SECOND SESSION (Strasbourg, 6-10 March 1950)

1. (a) Preliminary draft convention (9 March 1950)
- (b) Draft convention (document dated 16 March 1950) (1)

Although both these texts contained an Alternative A and an Alternative B (2), no provision corresponding to the present Article 18 as yet appeared (3).

(cf. Coll. ed., II, pp. 447-459 and 508-519; or Doc. CM/WP 1 (50) 14, pp. 1-11 and Doc. CM/WP 1 (50) 15, Appendix, pp. 1-10).

2. Report of the Committee of Experts to the Committee of Ministers (document dated 16 March 1950)

(a) Commentary on Article 10 (4) of Alternatives A and A/2: repeated the extract from the preliminary draft report, quoted above at § III-2 on p.5 (5).

(Coll. ed., II, p. 491; or Doc. CM/WP 1 (50) 15, p. 21)

(b) Commentary on Alternatives B and B/2: contained no remarks with any bearing on the present Article 18 of the Convention.

(Cf. Coll. ed., II, pp. 491-492/3; or Doc. CM/WP 1 (50) 15, pp. 21-22).

./.

- (1) Appended to the report mentioned in the following paragraph.
- (2) Alternative A of the preliminary draft and Alternatives B and B/2 of the draft were based on the system of a precise definition of the rights and freedoms set forth, Alternative B of the preliminary draft and Alternatives A and A/2 of the draft on that of a simple enumeration. During their first session the Experts were divided on the best way to state the said rights and freedoms. For practical reasons they decided to begin their work by studying the draft of the Consultative Assembly (second system, § II-6 above on p. 5) and then to examine the proposals based on the alternative method, while ensuring for each of them the right to reserve his final opinion (Coll. ed., II, pp. 403-406; or Doc. CM 1 (50) 1, pp. 5-8).
- (3) The system of simple enumeration preserved in form the "limitative" provisions of the Assembly's draft, referred to at §III-1 above on p. 5. In the system of precise definition the limitations, and in particular the one contained in Article 6 of the Assembly's draft (see §II-3 (ii) above on p.3), tended to be incorporated, or rather "defined", within the context of each, individual article.
- (4) A slightly amended version of Article 7 of the Assembly's draft (see footnote (2) on p. 3 above).
- (5) N.B. The repetition was so faithful that the text still referred to the article as Article 9, according to the original numbering of the preliminary draft report.

IV. COMITE D'EXPERTS DES DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE - SECONDE SESSION
(Strasbourg, 6-10 mars 1950)

1. a) Avant-projet de convention (9 mars 1950)
- b) Projet de convention (document daté du 16 mars 1950) (1)

Bien que contenant chacun une variante A et une variante B (2), ces deux documents ne renfermaient encore aucune disposition correspondant à l'actuel article B(3).

(Cf. Rec., II, pp. 447-460 et 508-519, ou Doc. CM/WP 1 (50) 14, pp. 1-3 et Doc. CM/WP 1 (50) 15, annexe, pp. 1-11)

2. Rapport du Comité d'Experts au Comité des Ministres (document daté du 16 mars 1950)

a) Le commentaire de l'article 10 (4) des variantes A et A/2 répétait l'extrait (cité au § III-2 ci-dessus, p. 5) de l'avant-projet de rapport (5).

(Rec., II, p. 491, ou Doc. CM/WP 1 (50) 15, p. 21)

b) Le commentaire des variantes B et B/2 ne fournissait aucune observation ayant un rapport avec l'actuel article 18.

(Cf. Rec., II, pp. 491-493, ou Doc. CM/WP 1 (50) 15, pp. 21-23)

./.

(1) Annexée au rapport mentionné au paragraphe suivant.

(2) La variante A de l'avant-projet ainsi que les variantes B et B/2 du projet reposaient sur le système de la définition précise des droits et libertés reconnus, la variante B de l'avant-projet ainsi que les variantes A et A/2 du projet sur celui de leur simple énumération. Au cours de leur première session, les experts s'étaient divisés au sujet de la meilleure manière d'énoncer lesdits droits et libertés. Pour des raisons d'ordre pratique, ils avaient décidé de commencer leurs travaux par l'étude du projet de l'Assemblée consultative (second système § II-6 ci-dessus, p. 5) et d'examiner ensuite les propositions inspirées de l'autre méthode, tout en assurant à chacun d'eux le droit de réserver son opinion définitive.

(3) Le système de la simple énumération retenait en forme les dispositions "limitatives" (mentionnées au § III-1 ci-dessus, p. 5) du projet de l'Assemblée. Dans le système de la définition précise, les limitations, notamment celles de l'article 6 du projet de l'Assemblée (voir le § II-3 (ii) ci-dessus, p. 3), tendaient à se trouver incorporées, ou plutôt "définies", dans chaque article.

(4) Il s'agissait d'une version légèrement modifiée de l'article 7 du projet de l'Assemblée (voir la p. 3 ci-dessus, note (2)).

(5) A telle enseigne que le texte parlait toujours de l'article 9, selon la numérotation originale de l'avant-projet du rapport.

V. CONFERENCE OF SENIOR OFFICIALS ON HUMAN RIGHTS (Strasbourg, 8-17 June 1950)1. New draft of Alternatives B and B/2 (1)

It is in this document that there appeared for the first time a provision corresponding to the present Article 18 of the Convention:

Article 15

"1. ... (2)

2. The restrictions to the said rights and freedoms shall not be applied for any other purpose than those for which they have been adopted."

(Doc. CM/WP 4 (50) 9, p. 5) (3)

2. First draft convention of the Conference of Senior OfficialsArticle 13 (5)

"1 ... (6)

2. The restrictions to these (7) rights and freedoms shall not be applied for any purpose other (8) than those for which they have been prescribed."

(Doc. CM/WP 4 (50) 16 rev., Appendix, p. 7) (9)

3. Second draft convention of the Conference of Senior Officials (10)

Article 13, paragraph 2: identical with the first draft convention quoted in the preceding paragraph.

(Coll. ed., III, p. 669; or Doc. CM/WP 4 (50) 19, Appendix, p. 7).

./.

(1) The Conference of Senior Officials ultimately adopted a single consolidated text which, nevertheless, was nearer to the former Alternatives B and B/2 than to the former Alternatives A and A/2 (Coll. ed., III, pp. 643-644 and 650-651; or Doc. CM/WP 4 (50) 19, pp. 6-7 and 13-44).

(2) and (6) Provision corresponding to the present Article 14 (non-discrimination).

(3) and (9) Although the original documents exist in both languages, in the present, confidential edition of the "Collected edition" the French text alone appears. It is expected that the English text will be reproduced in the official, public edition which is currently being prepared for publication.

(4) This footnote concerns only the French text.

(5) The alterations made to the text reproduced in the preceding paragraph have been underlined or indicated in footnote.

(7) Note that the original words "the said" re-appeared in the final version of Article 18 in place of "these" (see § VIII below on p.10).

(8) Note the minor displacement of the word "other".

(10) Appended to the report quoted overleaf in the following paragraph.

V. CONFERENCE DE HAUTS FONCTIONNAIRES DES DROITS DE L'HOMME
(Strasbourg, 8-17 juin 1950)

1. Nouveau projet de variantes B et B/2 (1)

C'est dans ce document que se trouvait pour la première fois une disposition correspondant à l'actuel article 18 :

Article 15

"1. (...) (2)

2. Les restrictions apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues."

(Rec., III, p. 603, ou Doc. CM/WP 4 (50) 9, p. 6)

2. Premier projet de convention de la Conférence de Hauts Fonctionnaires

Article 13, alinéa 2 : identique au texte reproduit au paragraphe précédent

(4),

(Rec., III, p. 626, ou Doc. CM/WP 4 (50) 16 rév., annexe, p. 8)

3. Second projet de convention de la Conférence de Hauts Fonctionnaires (10)

Article 13, alinéa 2 : identique au texte (cité au § V-1 ci-dessus) du nouveau projet de variantes B et B/2.

(Rec., III, p. 670, ou Doc. CM/WP 4 (50) 19, annexe, p. 8)

./.

(1) La Conférence de Hauts Fonctionnaires adopta en définitive un texte unique de synthèse, plus proche cependant des anciennes variantes B et B/2 que des anciennes variantes A et A/2 (Rec., III, pp. 643-644 et 650-651, ou Doc. CM/WP 4 (50) 19, pp. 6-7 et 13-14).

(2) Disposition correspondant à l'actuel article 14 (non-discrimination).

(3), (5), (6), (7), (8) et (9). Ces notes ne concernent que le texte anglais.

(4) Contrairement au document original, le recueil a inséré - par erreur - une virgule entre les mots "libertés" et "ne".

(10) Annexé au rapport dont il est question au paragraphe suivant.

4. Report of the Conference of Senior Officials to the Committee of Ministers"COMMENTARY ON THE SINGLE TEXT OF THE CONVENTION PROPOSED
BY THE CONFERENCE

...

SECTION IIGeneral remarks

This section is the result of an attempt made by the Conference to try to amalgamate Alternatives A and B of Section I of the Committee of Experts' draft Convention.

The Conference adopted Alternative B as the basis of its work, since it was not impossible a priori to include in it certain general principles which are contained in Alternative A; this line of action should make Alternative B more acceptable to the supporters of Alternative A ...

The general principles which were thus introduced into the text of Alternative B were the following:

1. ... (1)

2. The principle under which the restrictions on fundamental rights may not be made for any other purpose than those for which they were prescribed (the application of the theory of the misapplication of power) (Article 13, paragraph 2).

... "

(Coll. ed., III, pp. 650-651; or Doc. CM/WP 4 (50) 19, pp. 13-14).

VI. FIFTH SESSION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS (Strasbourg, 3-9 August 1950)1. Draft convention adopted by the Sub-Committee on Human Rights
(7 August 1950)Article 18 (2)

"The restrictions permitted under this Convention to these rights and freedoms shall not be applied for any purpose other than those for which they have been prescribed." (3)

(Coll. ed., III, p. 740; or Doc. CM (50) 52, p. 8)

2. Draft convention adopted by the Committee of Ministers and submitted by it to the Consultative Assembly for consideration (7 August 1950)

Article 18 (identical to the present text) (4): identical to the text reproduced in the preceding paragraph.

(Coll. ed., III, pp. 777 bis and 793; or Doc. A. 1937 and Ass. Doc., 1950, II, no. 11, p. 608)

./.

- (1) This sub-paragraph concerned the introduction into the present Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention, of the reference to a "democratic society".
- (2) The one modification made to the text adopted by the Conference of Senior Officials (cf. §V-2 and 3 above on p. 7 has been underlined.
- (3) Almost identical to the final version of Article 18, which differed only in the reintroduction of "the said rights and freedoms" (formulation in the first draft of this provision - see § V-1 above on p. 7) instead of "these rights and freedoms" (cf. § VIII and footnote (2) below on p. 10).
- (4) Except for "the said" instead of "these" as noted above in the preceding footnote.

4. Rapport de la Conférence de Hauts Fonctionnaires au Comité des Ministres

"COMMENTAIRE SUR LE TEXTE UNIQUE DE CONVENTION PROPOSE PAR LA CONFERENCE

(...)

TITRE II

Commentaire général

Ce titre est le résultat d'une tentative entreprise par la Conférence en vue d'amalgamer les variantes A et B du Titre I du projet de convention du Comité d'experts.

La Conférence a pris comme base de son travail la variante B, étant donné qu'il n'était pas impossible, a priori, d'insérer dans cette variante certains principes généraux auxquels se réfère la variante A. Ceci pourrait rendre la variante B plus acceptable pour les partisans de la variante A (...)

Les principes généraux qui ont été introduits dans le texte de la variante B sont les suivants :

1. (...) (1)

2. Le principe d'après lequel les restrictions susceptibles d'être apportées aux droits fondamentaux ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues (application de la théorie du détournement de pouvoir) (article 13, paragraphe 2).

(...)."

(Rec., III, p. 650, ou Doc. CM/WP 4 (50) 19, p. 13)

VI. CINQUIEME SESSION DU COMITE DES MINISTRES (Strasbourg, 3-9 août 1950)

1. Projet de convention adopté par le Sous-Comité des Droits de l'Homme
(7 août 1950)

Article 18 (2)

"Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues." (3)

(Rec., III, p. 740, ou Doc. CM (50) 52, p. 8)

2. Projet de Convention adopté par le Comité des Ministres est soumis par lui
à l'Assemblée consultative pour avis (7 août 1950)

Article 18 (identique au texte actuel) : identique au texte reproduit au paragraphe précédent.

(Rec., III, pp. 777bis et 793, ou Doc. A. 1937 et Doc. Ass., 1950, II, n° 11, p. 608)

(1) Il s'agissait de l'introduction, dans les actuels articles 8, 9, 10 et 11, d'une référence à la notion de "société démocratique".

(2) La modification apportée au texte retenu par la Conférence des Hauts Fonctionnaires (cf. le § V-3 ci-dessus, p. 7) a été soulignée.

(3) Identique au texte de l'actuel article 18 de la Convention.

VII FIRST PART OF THE SECOND SESSION OF THE CONSULTATIVE ASSEMBLY
(Strasbourg, August 1950)

1. Sitting on 16 August 1950

Mr. Teitgen (France) (translation)

"...

It is therefore quite clearly from democracy that the freedoms we wish to guarantee derive their practical content.

The same is true of the restrictions which the State may legitimately impose by domestic legislation upon a given freedom. In all the countries of the world the exercise of freedom has to be organized. Consequently, in all the countries of the world freedoms have to be defined and limited. Suppose we take the case of a democracy. The limitation imposed will be valid only if it has as its aim the public interest and the common good. The State, in a democracy, may limit an individual freedom in the interests of the freedom of all, in order to allow the collective exercise of all the freedoms, in the general interest of a superior freedom or right, in the public interest of the nation. The restriction which it imposes is a legitimate one precisely by reason of the fact that this is the goal which is aimed at: it sets a limit upon freedom in the general interest, in the interest of the freedom of all.

In a totalitarian regime, reasons of State are supposed to justify any State intervention. The State arrogates to itself the right to limit individual freedom, not in the sole name of a higher freedom, not in order to permit the exercise of the freedom of all, but simply to defend its own dictatorship, its totalitarian grip. Reasons of State alone are considered sufficient justification for its interference.

And this means that the internal legality of the restrictions which any State may impose upon an individual freedom will beyond a doubt depend upon whether its nature is democratic or totalitarian.

..." (1).

(Coll. ed., IV, p. 854; or Rep. 1950, II, p. 506).

2. Recommendation no. 24 of 25 August 1950

Article 21: (identical with the present text) (2) identical with the text of Article 18 of the Committee of Ministers draft, which did not give rise to any discussion (cf. §VI-2 above on p. 8)

(Coll. ed., IV, p. 955; or Ass. Doc. 1950, III, no. 104, p. 1035)

./.

(1) Although referring to the question of restrictions on the guaranteed freedoms, Mr. Teitgen was in fact speaking against the omission from the Committee of Ministers' draft of any provision corresponding to Article 3 of the Assembly's original draft (protection of democratic institutions, free elections by secret ballot, right to organise political opposition, etc.) (Cf. Article 3 of the First Protocol to the Convention).

(2) Apart from the slight amendment noted above at footnote (3) on p. 8 and explained below at §VIII on p. 10.

VII. PREMIERE PARTIE DE LA DEUXIEME SESSION DE L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE
(Strasbourg, août 1950)

1. Séance du 16 août 1950

M. Teitgen (France) :

"(...)

C'est donc bien de la démocratie que les libertés que nous voulons garantir tiennent leur contenu pratique.

Il en est de même, s'agissant des restrictions que l'Etat peut légitimement, selon le droit interne, imposer à une liberté déterminée. Dans tous les pays du monde, l'exercice des libertés doit être organisé. Par conséquent, dans tous les pays du monde, les libertés doivent être définies et limitées. S'agit-il d'une démocratie ? La limitation ne sera valable que si elle a pour but l'intérêt général et le bien commun. L'Etat, en démocratie, peut limiter une liberté individuelle dans l'intérêt des libertés de tous, pour permettre l'exercice collectif de toutes les libertés, dans l'intérêt général d'une liberté ou d'un droit supérieur, dans l'intérêt public de la nation. La restriction qu'il impose tire sa légitimité précisément de ce but qu'il poursuit : il ne limite la liberté que dans l'intérêt général et dans l'intérêt des libertés de tous.

En régime totalitaire, c'est la raison d'Etat qui prétend justifier l'intervention de l'Etat. Il se croit autorisé à limiter les libertés individuelles, non pas seulement dans l'intérêt d'une liberté supérieure, non pas pour permettre l'exercice des libertés de tous mais pour défendre sa dictature, son emprise totalitaire. La seule raison d'Etat peut motiver son intervention.

C'est dire que la légalité interne des restrictions qu'un Etat est susceptible d'imposer à une liberté individuelle dépend bien de sa nature, démocratique ou totalitaire.

(...)." (1)

(Rec., IV, p. 853, ou C.R., 1950, II, p. 507)

2. Recommandation n° 24 du 25 août 1950

Article 21 (identique au texte actuel) : identique au texte de l'article 18 du projet du Comité des Ministres, qui ne donna lieu à aucune discussion. (Cf. le § VI-2 ci-dessus, p. 8).

(Rec., IV, p. 955, ou Doc. Ass., 1950, III, n° 104, p. 1035)

(1) Tout en se référant à la question des restrictions apportées aux libertés garanties, M. Teitgen reprochait au Comité des Ministres d'avoir écarté de son projet de convention les dispositions de l'article 3 du projet original de l'Assemblée (protection des institutions démocratiques, élections libres au scrutin secret, droit d'organiser une opposition politique, etc.) (cf. l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention).

(2) Ne concerne que le texte anglais.

VIII SIGNATURE OF THE CONVENTION (Rome, 4 November 1950)

On 3 November 1950, a Committee of Experts examined the text of the Convention and made a certain number of formal corrections and corrections of translation.

(Coll. ed., IV, p. 1010; or Doc. CM/Adj. (50) 3 rev., §6)

The opportunity was taken to make the following slight amendment to the English version of Article 18: the re-introduction of "the said rights and freedoms" instead of "these rights and freedoms" (1)(2).

o

o

o

(1) The present phraseology was employed when the provision made its first appearance in the "new draft of Alternatives B and B/2 adopted by the Senior Officials, only to be almost immediately replaced by "these" in the first draft convention of the Senior Officials (see §§V-1 and 2 above on p.7)

(2) This slight amendment was suggested in the appendix of a letter written on 21 October 1950 by Mr. Robertson, a member of the Secretariat General of the Council of Europe, to Mr. Downing, an official at the Foreign Office of the United Kingdom. The letter alone appears in the present, confidential edition of the "Collected edition" (Vol. IV, p. 1001), but the letter's appendix will also be reproduced in the public edition, which is currently being prepared for publication.

VIII. SIGNATURE DE LA CONVENTION (Rome, 4 novembre 1950)

Le 3 novembre 1950, un Comité d'experts examina une dernière fois le texte de la Convention et y apporta un certain nombre de corrections de forme ou de traduction.

(Rec., IV, p. 1010, ou Doc. CM/Adj. (50) 3 rév., § 6)

A cette occasion la version anglaise subit une ultime retouche (voir ci-contre).

