



Doc. 77

05 septembre 1949

Organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux

Rapport

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Pierre-Henri TEITGEN, France

1. PRÉAMBULE

1. La commission des Questions juridiques et administratives a examiné le projet de résolution tendant à recommander aux Etats Membres du Conseil de l'Europe l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux.

2. A la question préalable de l'utilité d'une telle garantie collective, elle a répondu par l'affirmative, estimant que cette garantie manifesterait clairement la volonté commune des Etats Membres de bâtir l'Union Européenne selon les principes du droit naturel, de l'humanisme et de la démocratie, contribuerait au développement de leur solidarité et consoliderait le sentiment de sécurité de leurs ressortissants.

3. La question préalable résolue, la commission a successivement examiné les deux problèmes fondamentaux :

3.1. Quels sont les libertés et les droits que les Etats Membres du Conseil de l'Europe devraient garantir en commun à toute personne résidant sur leur territoire?

3.2. Comment la garantie collective devrait-elle fonctionner?

2. DROITS ET LIBERTÉS À GARANTIR

4. La commission a estimé unanimement que seuls pouvaient être garantis, dans le présent, les droits essentiels et les libertés fondamentales qui sont, aujourd'hui, définis et consacrés, après une longue expérience, par tous les régimes démocratiques. Ces droits et ces libertés constituent le dénominateur commun de nos institutions politiques, la première conquête de la démocratie, mais aussi la condition de son fonctionnement. C'est pourquoi ils doivent faire l'objet de la garantie collective.

5. Certes les libertés « professionnelles » et les droits « sociaux », d'une valeur capitale, devront eux aussi être, dans l'avenir, définis et protégés; mais qui ne comprendra qu'il convient de commencer par le commencement, de garantir dans l'Union Européenne la démocratie politique, puis de coordonner nos économies avant d'entreprendre la généralisation de la démocratie sociale?

6. Abordant le problème général de la définition des libertés et des droits qu'il s'agirait de garantir (problème posé à l'Assemblée par le Comité des Ministres dans sa lettre en date du 14 août 1949), la commission a estimé qu'il convenait (tant par souci de coordonner l'action du Conseil de l'Europe et celle des Nations Unies qu'en raison de l'autorité morale et de la valeur technique du document dont il s'agit) d'utiliser autant que possible les définitions fournies par la « Déclaration Universelle des Droits de l'Homme » approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, et donc de renvoyer autant que possible à ce document.



7. Il a toutefois été précisé qu'en renvoyant à tel ou tel article de la Déclaration des Nations Unies dans le but de mieux définir telle ou telle liberté, la résolution adoptée par la commission n'entendait pas renvoyer à toutes les dispositions de l'article visé, mais seulement à celles qui fixent le contenu de la liberté que désigne cette résolution. Ainsi quand la commission écrit : « les Etats Membres s'engageront à assurer à toute personne résidant sur leur territoire : » ... 10° Le droit de se marier et de fonder une famille, conformément à l'article 16 de la Déclaration des Nations Unies », elle entend limiter la garantie au droit au mariage, sans y inclure « les droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution » que vise aussi l'article 16 de la Déclaration des Nations Unies.

8. C'est dans ces conditions que la commission a dressé la liste des droits et libertés sur quoi porterait la garantie collective. Cette liste figure à l'article 2 du projet de résolution. Quant aux articles ou parties d'articles de la Déclaration des Nations Unies auxquels il est fait renvoi, ils sont reproduits en annexe.

9. L'insertion, dans la liste des libertés et droits garantis, des droits « familiaux » que constituent :

- a. l'immunité contre toutes immixtions arbitraires dans sa famille;
- b. le droit de se marier et de fonder une famille;
- c. le droit des parents de choisir par priorité le genre d'éducation à donner à leurs enfants, a soulevé, au sein de la commission, diverses objections tirées du fait qu'il ne s'agissait pas là de droits considérés comme essentiels au fonctionnement des institutions démocratiques, qu'il convenait donc de les exclure de la garantie pour la limiter à ces seuls droits essentiels. L'argument n'a pas prévalu, la majorité de la commission estimant que les restrictions raciales du droit au mariage dictées par les régimes totalitaires, comme la réquisition de l'enfance et de la jeunesse organisée par ces régimes, devaient être solennellement interdites.

10. L'extension de la garantie au droit de propriété a également été critiquée. Certains membres de la commission estimaient qu'il n'y avait pas lieu de distinguer le droit de propriété des autres droits économiques ou sociaux; qu'il convenait donc de l'exclure de la garantie puisqu'on principe elle n'était pas étendue aux droits de cette nature. Selon d'autres membres de la commission, il ne serait pas actuellement possible de confier à un organisme international la protection du droit de propriété parce qu'il ne serait pas possible de charger un tel organisme d'apprécier la légitimité des charges ou des restrictions de formes diverses qui, selon les conditions économiques ou sociales d'un pays, peuvent être imposées à la propriété privée en raison de sa fonction sociale et de l'utilité générale. La majorité de la commission a cependant estimé qu'étant donnée l'importance que présente le droit de propriété pour l'indépendance de la personne et de la famille, il importerait de la comprendre dans la liste des droits garantis.

11. La résolution adoptée par la commission spécifie que le régime des libertés garanties devra exclure toute discrimination tirée de l'appartenance à une minorité nationale. Après avoir entendu un exposé de M. Lannung sur le problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales, la commission a unanimement reconnu l'importance de ce problème. Elle a constaté qu'ayant à dresser la liste, non pas des droits fondamentaux, qu'il convient de définir dans une Déclaration générale, mais seulement de ceux qui paraissent susceptibles d'une garantie internationale immédiate, elle devait s'en tenir aux droits fondamentaux énumérés à l'article 2 de son projet de résolution. Elle a toutefois précisé que le présent rapport devrait contenir mention de l'approbation de principe donnée aux déclarations de M. Lannung, et attirer l'attention du Comité des Ministres sur la nécessité d'un examen ultérieur du problème, en vue d'une définition précise des droits des minorités nationales.

12. Ajoutons qu'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.

13. L'article 3 du projet de résolution prévoit l'engagement des Etats Membres de respecter de bonne foi les principes fondamentaux de la démocratie, et notamment l'engagement, en ce qui concerne leur territoire métropolitain, de procéder à intervalles raisonnables à des élections au suffrage universel, libre et secret, « en vue d'assurer la concordance de l'action gouvernementale et de la législation avec l'expression de la volonté populaire ». Un amendement tendant à la disjonction de ce dernier membre de phrase a été repoussé par la commission. Elle a estimé qu'il ne s'agissait pas là d'une philosophie politique sujette à contestation, mais d'une exigence fondamentale de la démocratie.

14. Après avoir dressé la liste des droits et des libertés qu'il importe de garantir, la commission a consacré le principe de droit international selon lequel chaque Etat garde compétence pour fixer les règles d'organisation et d'exercice sur son territoire des libertés garanties (art. 4), mais aussi elle a formulé les principes qui régissent cette compétence :

- a. Interdiction de toute discrimination arbitraire (art. 5);
- 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).

15. Sur la proposition de M. Rolin, la commission a précisé que la garantie collective aurait pour objet d'assurer la conformité de la législation édictée par chaque Etat et de l'application de cette législation aux « principes généraux du droit reconnus par les Nations civilisées », principes qui, aux termes de l'article 31 (le) du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, constituent l'une des sources du droit des gens (art. 7).

16. M. Callias aurait souhaité une rédaction de l'article 5 du projet de résolution telle qu'elle autorise expressément les Etats signataires de la Convention envisagée à édicter des mesures spéciales à l'encontre de ceux qui, sous prétexte d'exprimer leurs opinions, font appel à la violence ou tentent de la provoquer. La commission a estimé que le texte de l'article 6 du projet de résolution répondait à la préoccupation qui lui était exposée.

17. A la question de savoir si les droits énumérés à l'article 2 du projet de résolution devaient être garantis par chaque Etat, non seulement à toute personne résidant sur son territoire métropolitain, mais aussi à toute personne résidant dans ses territoires d'outre-mer ou dans ses possessions coloniales, la commission a répondu par l'affirmative, à la majorité. Des réserves ont été formulées à ce propos par certains membres de la commission qui n'étaient pas en mesure d'apprécier exactement les difficultés que pourrait présenter cette solution. Une autre suggestion tendait à ..permettre aux victimes d'une lésion d'en saisir la commission d'enquête, étant entendu qu'elles seraient parties à l'examen de leur requête et que les conclusions de la commission seraient publiées de façon à saisir l'opinion publique; cette publicité seule devrait, dans la plupart des cas, suivant les partisans de cette suggestion, suffire à provoquer l'intervention du Parlement et amener le redressement de la situation dénoncée.

3. FONCTIONNEMENT DE LA GARANTIE COLLECTIVE

18. Après une large discussion, la commission a repoussé comme parfaitement insuffisante la solution consistant à ouvrir à la victime d'une violation de la convention un simple droit de pétition, qu'il s'agisse d'une pétition à adresser au Comité des Ministres, ou même à une commission d'enquête. On sait, en effet, que, par définition, l'autorité qui reçoit une pétition peut, en toute hypothèse, ne lui donner aucune suite.

19. Après quoi, la commission a décidé que la garantie devrait comporter un règlement judiciaire précédé d'une instruction de la plainte, au besoin, d'une enquête, puis d'une tentative de conciliation effectuée par les soins d'une commission spécialisée.

20. Toute personne physique ou morale victime d'une violation de la Convention pourrait en saisir la commission, mais il ne lui appartiendrait pas d'en saisir ensuite la juridiction. Sa plainte ne serait transmise à la juridiction, à fin de règlement judiciaire, que sur décision de la commission prise après instruction et tentative de conciliation. La minorité de la commission a estimé que y| « le Conseil de l'Europe devrait s'en tenir à s'assu- ; rer que tous ses Membres respectent les principes: j de la démocratie. Cette condition dirimante étant ' i remplie, les différents peuples démocratiques;' devraient pouvoir régler leurs affaires comme ils; l'entendent. Le résultat pourrait, à l'avis de la minorité, être obtenu en donnant à chaque Etat, Membre seulement le droit de poursuivre devant une Cour internationale la violation par un autre Etat Membre de l'une quelconque des libertés fondamentales reconnues. Cette solution empêcherait les abus et les dangers qui pourraient dériver des actions entreprises par des particuliers ».

21. La solution serait différente dans le cas où un Etat Membre se saisirait de l'affaire,: il pourrait, lui, après échec de la conciliation, exiger le règlement judiciaire.

22. Ayant admis que la juridiction pourrait être saisie par une plainte individuelle, si elle lui était transmise par la commission, il fallait inévitablement décider la création, pour assurer le fonctionnement de la garantie, d'une Cour européenne appropriée, puisque la Cour permanente de Justice internationale ne peut être saisie que par la requête d'un Etat.

23. Soucieuse cependant de ne pas opposer l'ordre juridique européen et l'ordre international général, la Cour européenne à créer et la Cour permanente existante, la commission a admis que les Etats intéressés pourraient aussi, s'ils le préféraient, saisir la Cour permanente de Justice internationale conformément à leurs engagements réciproques. Les conflits de juridiction éventuels devront être réglés par la Convention.

24. La commission ne pourra être saisie d'une plainte individuelle qu'après épuisement par le plaignant des « voies de recours internes ». Une longue pratique internationale précise le sens de cette expression, qui ne recouvre que les voies de recours ordinaires, à l'exclusion, par exemple, du recours en révision.

25. Certains membres de la commission ont affirmé avec force qu'ils entendaient lier l'institution de la commission d'enquête et de conciliation et celle de la Cour européenne. Ils n'admettraient pas que soit créée une commission totalement indépendante de la juridiction et souhaiteraient même que les membres de la commission fussent nommés par la Cour. Pour faire droit à leurs observations, il est proposé de placer la commission sous le contrôle général de la Cour (art. 28).

26. La Cour devra connaître de toute violation des obligations définies par la Convention, qu'elles résultent d'actes législatifs, exécutifs ou judiciaires (art. 24). La commission doit indiquer à ce propos que la Cour ne fonctionnera en aucune manière comme une Cour de Cassation Supérieure compétente pour connaître de toute erreur de droit ou de fait reprochée à l'arrêt attaqué. La Cour n'aura compétence pour censurer une décision de justice qu'au cas où cette décision aurait été rendue au mépris des droits fondamentaux définis à l'article 2 du projet de résolution par renvoi aux articles 9, 10 et 11 de la Déclaration des Nations Unies.

La commission, rappelant que le texte qu'elle propose ne constitue pas un projet de convention réglant le problème dans ses détails, mais un projet de résolution tendant à fixer les lignes générales de la Convention souhaitée, soumet à l'Assemblée, sous réserve des indications complémentaires que fournira oralement le rapporteur, la résolution qui suit :

3.1. Titre premier

Article premier. — L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe recommande au Comité des Ministres de faire établir dans le plus bref délai possible un projet de convention de garantie collective ayant pour objet d'assurer à toute personne résidant sur leur territoire la jouissance effective des droits et libertés fondamentales qui, visés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, sont énumérés à l'article 2 ci-dessous.

Art. 2. — Dans la Convention, les Etats Membres s'engageront à assurer à toute personne résidant sur leur territoire :

1. La sûreté de sa personne, conformément aux articles 3, 5 et 8 de la Déclaration des Nations Unies;
2. L'exemption de tout esclavage et servitude, conformément à l'article 4 de la Déclaration des Nations Unies;
3. L'immunité contre toute arrestation, détention, exil et autres mesures arbitraires, conformément aux articles 9, 10 et 11 de la Déclaration des Nations Unies;
4. L'immunité contre toutes immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile et sa correspondance, conformément à l'article 12 de la Déclaration des Nations Unies;
5. La liberté de pensée, de conscience et de religion, conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies;
6. La liberté d'opinion et d'expression de ses opinions, conformément à l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies;
7. La liberté de réunion, conformément à l'article 20 de la Déclaration des Nations Unies;
8. La liberté d'association, conformément à l'article 20 (paragraphe 1 et 2) de la Déclaration des Nations Unies;
9. La liberté syndicale, conformément au paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies;
10. Le droit de se marier et de fonder une famille, conformément à l'article 16 de la Déclaration des Nations Unies;
11. Le droit des parents de choisir, par priorité, le genre d'éducation à donner à leurs enfants, conformément au paragraphe 3 de l'article 26 de la Déclaration des Nations Unies;
12. Le droit de propriété, conformément à l'article 17 de la Déclaration des Nations Unies.

Art. 3. — La Convention comportera l'engagement des Etats Membres de respecter de bonne foi les principes fondamentaux de la démocratie, et notamment l'engagement, en ce qui concerne leur territoire métropolitain :

1. De procéder à intervalles raisonnables à des élections au suffrage universel, libre et secret, en vue d'assurer la concordance de l'action gouvernementale et de la législation avec l'expression de la volonté populaire;
2. De n'entraver par aucune mesure arbitraire le droit de critique et le droit d'organiser une opposition politique.

Art. 4. — Sous réserve des dispositions prévues .. par les articles B, 6 et 7, chacun des Etats signataires de la Convention restera compétent pour fixer les règles selon lesquelles les libertés et les droits garantis seront organisés et protégés sur son territoire.

Art. 5. — Les libertés et droits fondamentaux ci-dessus énumérés seront garantis sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, d'appartenance à une minorité nationale, de fortune ou de naissance.

Art. 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.

Art. 7. — La garantie collective aura pour objet d'assurer la conformité aux « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » visés par l'article 38c du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, tant des règles édictées par chaque Etat pour organiser sur son territoire l'exercice des libertés et des droits garantis que de l'application de ces règles.

3.2. Titre II

Art. 8. — Pour assurer le respect dans les conditions prévues par les articles 4, 5, 6 et 7 des engagements souscrits[^] par les Etats Membres en application des articles 2 et 3, la convention instituera :

1. Une Cour européenne de Justice (ci-dessous dénommée la Cour);
2. Une Commission européenne des Droits de l'homme (ci-dessous dénommée la Commission).

3.3. Titre III

Art. 9. — Les membres de la commission seront en nombre égal au nombre des Etats Membres signataires de la Convention. La commission ne pourra comprendre plus d'un ressortissant du même Etat.

Art. 10. — Les membres de la commission seront élus par le Comité des Ministres et par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe à la majorité absolue des voix réalisée dans chacun de ces deux corps.

Art. 11. — Tout Etat signataire pourra saisir la commission de tout manquement aux dispositions de la Convention qu'il croira pouvoir reprocher à un autre Etat signataire.

Art. 12. — Après épuisement des voies de recours internes, toute personne physique ou morale qui se prétendra victime d'une violation de la Convention par l'un, des Etats signataires pourra en saisir la commission par requête présentée par ministère d'avocat. Art.

13. — La commission procédera :

1. A un examen contradictoire de la requête avec les représentants des, parties;
2. S'il y a lieu, à une enquête.

Art. 14. — La commission rejettera les requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées.

Art. 15. — Si elle ne rejette pas la requête, la commission cherchera la conciliation des parties en cause.

Art. 16. — En cas d'échec de la conciliation, la commission pourra publier un rapport constatant les faits.

Art. 17. — La commission pourra être consultée par le Comité des Ministres dans les cas d'application des articles 4, 5 et 8 du Statut.

3.4. Titre IV

Art. 18. — En cas d'échec de la conciliation, la commission pourra décider la transmission du dossier à la Cour en vue d'un règlement judiciaire.

Art. 19. — En cas d'échec de la conciliation, tout Etat Membre signataire de la Convention pourra saisir la Cour en vue d'un règlement judiciaire. En ce cas le dossier sera immédiatement transmis à la Cour par la commission.

Art. 20. — Les Etats intéressés pourront aussi, s'ils le préfèrent, saisir la Cour permanente de Justice internationale, conformément à leurs engagements réciproques.

Art. 21. — La Cour européenne sera composée de 9 membres.

Art. 22. — Elle ne pourra comprendre plus d'un ressortissant du même Etat.

Art. 23. — Les membres de la Cour seront élus par le Comité des Ministres et par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe à la majorité absolue des voix réalisée dans chacun de ces deux corps.

Art. 24. — La Cour aura compétence pour connaître de toute violation des obligations définies par la Convention, qu'elles résultent d'actes législatifs, exécutifs ou judiciaires. Toutefois lorsque le recours sera formé contre une décision de justice, cette décision ne pourra être censurée que si elle a été rendue aux mépris des droits fondamentaux définis à l'article 2 par renvoi aux articles 9, 10 et 11 de la Déclaration des Nations Unies.

Art. 25. — Les délibérations de la Cour, comme celles de la commission, seront secrètes.

Art. 26. — L'arrêt de la Cour sera rendu en audience publique.

Art. 27. — Cet arrêté sera transmis au Conseil de l'Europe, en vue de son exécution, s'il y a lieu.

Art. 28. — La commission fonctionnera sous le contrôle général de la Cour.

Annexe ANNEXE

Articles ou parties d'articles de la Déclaration des Nations Unies visés dans la résolution

ART. 3

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

ART. 4

Nul ne sera tenu en esclavage, ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

ART. 5

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

ART. 8

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi.

ART. 9

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu, ni exilé.

ART. 10

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

ART. 11

1. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.

2. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

ART. 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

ART. 16

1. A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille.

ART. 17

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété;

2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

ART. 18

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.

ART. 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées, par quelque moyen d'expression que ce soit.

ART. 20

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifique.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

ART. 23

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

ART. 26

Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.