



**Conseil Economique
et Social**

DIVISION LINGUISTIQUE
SECTION DES RÉFÉRENCES
COPIE D'ARCHIVES
A RENDRE AU BUREAU E/5107

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1991/9
16 juillet 1991

Original : FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Quarante-troisième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN DES FAITS NOUVEAUX INTERVENUS DANS LES DOMAINES
DONT LA SOUS-COMMISSION S'EST DÉJÀ OCCUPÉE

Droit à la liberté d'opinion et d'expression

Problèmes actuels posés par l'exercice de ce droit et mesures
nécessaires pour le renforcer et le promouvoir

Actualisation du rapport préliminaire établi par MM. Danilo Türk
et Louis Joinet, Rapporteurs spéciaux, conformément
à la décision 1990/117 de la Sous-Commission

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 4	3
I. FAITS NOUVEAUX ET AUTRES DÉVELOPPEMENTS SURVENUS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE	5 - 29	4
A. Réponse aux observations faites au rapport préliminaire	5 - 20	4
B. Les prisonniers d'opinion	21 - 23	7
C. Violations d'origine non gouvernementale	24	8

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
D. La question du "Contempt of Court"	25	8
E. La protection des journalistes	26 - 27	8
F. Autres développements	28 - 29	8
II. PROBLEMES ACTUELS : LA LIBERTE D'OPINION ET D'EXPRESSION AU REGARD DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME D'UNE PART, DANS LES CONFLITS ARMES D'AUTRE PART.....	30 - 137	10
A. La liberté d'opinion et d'expression confrontée à la lutte contre le racisme	30 - 105	10
1. Quelle légitimité pour les restrictions "nécessaires dans une société démocratique", pour lutter contre le racisme ?	36 - 80	10
2. La portée du principe de nécessité démocratique	81 - 105	18
B. Liberté d'expression et d'information dans les conflits armés : l'exemple de la "guerre du Golfe"	106 - 137	22
1. Le principe de légalité selon le Pacte et son inadaptation aux situations de guerre ..	110 - 116	22
2. Le principe de légitimité selon le Pacte et son inadaptation aux situations de guerre ..	117 - 124	23
3. Le principe de nécessité démocratique comme facteur de promotion du droit humanitaire et du retour à la paix	125 - 137	25

INTRODUCTION

1. Le 30 août 1990, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a pris note, par sa décision 1990/117, du rapport préliminaire sur les "problèmes actuels posés par l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression et les mesures nécessaires pour le renforcer et le promouvoir", soumis par MM. L. Joinet et D. Türk (E/CN.4/Sub.2/1990/11). Elle a décidé de reporter l'examen du rapport à sa quarante-troisième session, en demandant aux rapporteurs de l'actualiser. Par ailleurs, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1991/32 du 5 mars 1991 dans laquelle elle a notamment accueilli avec satisfaction les recommandations figurant au chapitre IV du rapport préliminaire. Le présent document est donc destiné à aider la Sous-Commission à poursuivre l'examen du rapport préliminaire.

2. Afin de restituer cette actualisation dans son contexte, le présent document doit être étudié en ayant présent à l'esprit le rapport préliminaire précité ainsi que les documents de travail préparés par MM. L. Joinet en 1987 (E/CN.4/Sub.2/1987/15, annexe I) et D. Türk en 1989 (E/CN.4/Sub.2/1989/26).

3. Les chapitres I et II du rapport préliminaire 1/, ne semblent pas, en l'état de nos informations et malgré les transformations politiques intervenues récemment dans de nombreux pays, justifier une mise à jour significative. On doit toutefois rappeler l'adoption par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) en juin 1990 à Copenhague, du "Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE" qui réaffirme entre autres le droit à la liberté d'expression et - ce qui nous intéresse tout particulièrement - contient une clause générale d'admissibilité des restrictions aux droits énumérés.

4. Le mandat des rapporteurs a essentiellement pour objet une actualisation du rapport préliminaire afin d'en faciliter la discussion. Cette actualisation portera principalement sur les deux aspects suivants :

- d'une part (chapitre I), analyse des faits nouveaux et autres développements survenus depuis la parution du rapport préliminaire, en réservant - en introduction - une place particulière aux réponses apportées aux observations sollicitées par les rapporteurs. (Cf. rapport préliminaire - par. 185).
- d'autre part (chapitre II), actualisation de certains aspects mis en évidence par le chapitre III du rapport 2/ en retenant plus spécialement deux questions liées à l'actualité, qui, dans le premier cas, montre que des restrictions peuvent être justifiées (A) alors que dans le second cas (B), elles comportent des risques graves, à savoir :
 - A - La liberté d'opinion et d'expression confrontée à la lutte contre la discrimination raciale (Voir également rapport préliminaire, par. 184 du chapitre IV);
 - B - La liberté d'expression et d'information dans les conflits armés.

I. FAITS NOUVEAUX ET AUTRES DEVELOPPEMENTS SURVENUS DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT PRELIMINAIRE

A. Réponse aux observations faites au rapport préliminaire

5. Les rapporteurs, au paragraphe 185 du rapport préliminaire, ont souhaité recevoir les observations tant des participants à la session de la Sous-Commission que des milieux spécialisés. Les commentaires qui ont été faits témoignent de l'intérêt suscité par le rapport.

6. Avant de les examiner, les rapporteurs tiennent à réaffirmer solennellement que la liberté d'opinion et d'expression est un droit fondamental, dont le respect conditionne l'exercice de la plupart des autres droits; les commentaires qui suivent doivent donc être examinés à la lumière de ce principe solennellement rappelé et qui a valeur de règle, les restrictions admissibles devant être exceptionnelles.

7. Les observations faites, par exemple, par l'organisation non gouvernementale (ONG) World Press Freedom Committee (WPFC), illustrent certaines des réserves suscitées par le rapport préliminaire, en raison des développements qu'il consacre aux concepts de "restrictions admissibles dans une société démocratique" et de "nécessité démocratique".

8. Ne convenait-il pas, selon le WPFC, de s'attacher prioritairement à la liberté d'expression et aux moyens de la promouvoir avant que de s'intéresser aux restrictions dont elle peut faire l'objet ? A l'appui de cette thèse, les arguments suivants sont généralement avancés :

- La liberté d'expression et la liberté de la presse étant des droits fondamentaux, les restrictions opposées à des journalistes ou à des organes d'information, quelles qu'elles soient, ne constituent-elles pas des violations de droits fondamentaux telles que l'on ne peut que les combattre sauf à courir le risque de les valider ?
- Plus précisément, toute réflexion sur les restrictions, fussent-elles "admissibles dans une société démocratique", ne risque-t-elle pas - même avec les meilleures intentions - de servir de justification, à ceux qui cherchent à légitimer des mesures d'exception prises contre les milieux professionnels de l'information ?
- Les travaux à venir ne devraient-ils pas insister sur les moyens de réduire les restrictions plutôt que de considérer les cas dans lesquels ces restrictions pourraient être admises ?

9. Sur l'observation de portée générale, les rapporteurs considèrent que la défense d'une liberté suppose nécessairement que l'on s'attache à combattre les obstacles auxquels elle se heurte; il serait donc paradoxal d'imaginer que l'on puisse protéger une liberté sans s'intéresser - ne serait-ce que pour s'en prémunir - aux restrictions dont elle peut faire l'objet car, ainsi que le droit comparé l'enseigne, elles se produisent même dans les pays qui s'estiment être les plus démocratiques.

10. Il est par ailleurs incontestable que le rapport préliminaire, en rappelant (chap. I), pour mieux en souligner l'importance, la portée des instruments internationaux de protection de cette liberté (par. 11 à 35) et en décrivant les typologies de protection offertes par les Etats Membres des Nations Unies (par. 51 à 62), confirme solennellement que la liberté d'expression et la liberté de la presse constituent des droits fondamentaux.

11. Mais ce rappel des textes - et cela ne dépend pas de la volonté des rapporteurs - fait apparaître par contraste que dans leur ensemble, les instruments internationaux relatifs à la liberté d'opinion et d'expression prévoient, à tort ou à raison - là est toute la discussion - des limitations possibles, sous réserve qu'elles ne remettent pas en cause dans son principe même la liberté protégée. Sans doute, par sa résolution 59 (I) du 14 décembre 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a-t-elle réaffirmé que "La liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies".

12. Il n'en demeure pas moins que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui protège la liberté d'expression, d'opinion et d'information en son article 19, contient par ailleurs, à l'article 29, une clause générale de restrictions "admissibles dans une société démocratique".

13. Il en est de même de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont la rédaction a la même portée.

14. Autre référence : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme confirme d'une part que "la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun", mais souligne, d'autre part, qu'elle peut être confrontée à l'exercice d'autres libertés, sans qu'il soit toujours aisé d'établir une hiérarchie entre les droits et libertés fondamentales de la personne.

15. L'étude des problèmes actuels de l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression conduit donc inéluctablement à se poser la question des restrictions à la liberté d'expression et d'information; cette question ne saurait être éludée sauf à faire une lecture des normes internationales empreinte de naïveté ou à considérer que la promotion des libertés - et donc de la liberté d'opinion et d'expression - peut être immédiate, totale et absolue alors que l'histoire enseigne qu'elle se développe toujours dans le cadre d'un processus de démocratisation, au cours duquel, de pression de l'opinion en réformes institutionnelles, les limitations sont de moins en moins contraignantes.

16. C'est pourquoi il avait semblé opportun, dans le rapport préliminaire, de suggérer que soit entreprise une réflexion à partir des principes affirmés par l'ensemble des instruments internationaux de protection et de promotion de la liberté d'opinion et d'expression, et par là même, d'examiner la possible remise en cause de ces restrictions et dérogations, fussent-elles "admissibles" dans une société démocratique.

17. On pourrait sans doute se rallier au "principe pur" de Stuart Mill qui, aux Etats-Unis, a fourni à plusieurs reprises la justification théorique de l'interprétation judiciaire donnée en ces termes au premier amendement de 1791 à la Constitution : "Le congrès n'adopte aucune loi ... réduisant la liberté de parole ou la liberté de la presse ...". Mais force est de constater, comme l'a fait remarquer Lord McGregor of Durris, président de "The Advertising Standards Authority de Londres" (6ème colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression), "qu'aucune société démocratique n'a encore écarté les obstacles à une liberté complète d'expression et il est improbable qu'aucune le fasse dans un avenir proche".

18. De façon réaliste, il ne fait nul doute qu'à l'heure actuelle, ainsi qu'en attestent les nombreux processus de démocratisation en cours, la réflexion sur le concept de "nécessité démocratique" est dans la plupart des cas un facteur de progrès dans la mesure où cette réflexion tend à supprimer les normes portant atteinte à la liberté d'expression ou à permettre de se prémunir contre les restrictions arbitraires ou non admissibles. Tout son intérêt réside précisément dans la combinaison des trois critères de légalité, de légitimité et de nécessité démocratique pour détecter l'action de "ceux qui cherchent à légitimer des abus contre les journalistes et les organes d'information", étant entendu que la protection de la liberté d'expression ne saurait se limiter aux seuls journalistes.

19. La société démocratique, nous venons de le rappeler, est un processus en constante évolution; s'il comporte des phases de régression il est aussi marqué par de larges périodes de progression. La référence à la "société démocratique" suppose donc par nature une remise en cause permanente des restrictions aux droits et libertés soit pour s'opposer à ces restrictions, soit pour les diminuer en renforçant constamment les avancées réalisées. On comprendra mieux ainsi pourquoi les rapporteurs ont jugé important de mettre l'accent sur ce concept. En ce sens, la démocratie constitue bien un système politique "tragique", puisqu'elle est "le seul régime qui affronte ouvertement la possibilité de son autodestruction" en tenant le pari d'offrir à ses ennemis le moyen de le contester (Castoriadis).

20. L'objet du rapport préliminaire comme de son actualisation n'est donc pas d'avaliser le système des "restrictions admissibles dans une société démocratique", mais de le présenter, d'en analyser les risques et d'examiner comment les réduire dans le cadre d'un processus pour toujours plus de démocratie. C'est pourquoi :

- d'une part, le rapport est parti des prémisses selon lesquelles le droit à la liberté d'opinion et d'expression doit faire l'objet d'une interprétation extensive, à l'inverse des limitations qui peuvent lui être apportées et qui doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive; d'où la nécessité d'élaborer des "restrictions aux restrictions";

- d'autre part, il a posé la question des dérogations en cas de circonstances exceptionnelles, en suggérant que, dans cette hypothèse, le droit à la liberté d'expression et d'information devrait peut-être rejoindre le noyau dur des droits intangibles (par. 167 et 168), soutenant par là même la thèse selon laquelle le système des restrictions nécessaires dans une société démocratique devrait conduire à faire de la liberté d'expression un droit indérogeable, au sens du rapport précité de Mme N. Questiaux, en cas de mise en oeuvre d'un état d'exception; c'est-à-dire que, même dans ce cas, elle ne pourrait pas subir de restrictions allant au-delà de celles admissibles en période normale, dans une société démocratique.
- Les rapporteurs ont donc estimé qu'il conviendrait de se concentrer sur l'analyse du concept de société démocratique (limitations ne pouvant être considérées comme admissibles que si elles respectent les standards de la société démocratique) qui est discuté au chapitre II du rapport préliminaire. Ils considèrent ce standard et celui de "nécessité démocratique" comme des facteurs essentiels pour déterminer les limites à l'admissibilité des restrictions. Au vu de l'actuel processus mondial de démocratisation, une attention toute particulière devrait être apportée à ces aspects de l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression avec, à terme, l'idée de développer une dynamique normative, qui, en restreignant toujours plus les limitations, ferait de la relativité du droit à la liberté d'opinion et d'expression, un droit tendant vers l'absolu.

B. Les prisonniers d'opinion

21. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1991/42, a décidé de former un groupe de travail de cinq experts pour informer la Commission sur les cas de détention arbitraire survenus dans le monde. Cette initiative constitue un développement très positif et d'une grande importance pour protéger le droit à la liberté d'opinion. Comme mentionné dans le rapport préliminaire (chap. 3, en particulier par. 152 et 153) la détention est, dans le domaine des droits de l'homme, une mesure "à hauts risques" non seulement en tant que sanction, qui peut être disproportionnée au regard des exigences du maintien de l'ordre public, de la morale, etc., mais aussi en ce qu'elle comporte - comme tout univers d'enfermement - le risque de conduire à de nombreuses violations des droits de l'homme. Une détention arbitraire est par nature une violation des droits de l'homme et doit être combattue comme telle. A fortiori, un tel combat est nécessaire chaque fois que la pratique de la détention arbitraire concerne des prisonniers d'opinion, c'est-à-dire est utilisée pour réduire des gens au silence ou restreindre, directement ou indirectement, le droit de chacun à la liberté d'opinion. En d'autres termes, toute détention arbitraire constitue une violation et toute détention d'une personne à raison de ses opinions est par nature arbitraire.

22. Les rapporteurs spéciaux estiment donc que l'ensemble de leurs travaux pourrait être communiqué au groupe de travail sur la détention arbitraire pour faciliter sa tâche.

23. Ils invitent les autres membres de la Sous-Commission à centrer leurs commentaires sur les initiatives qui pourraient être prises pour que soient libérés les prisonniers d'opinion et qu'il soit mis un terme à cette pratique d'autant plus inadmissible qu'en l'espèce le délinquant n'est pas le prisonnier mais celui qui l'enferme. Nous venons en effet de le souligner, une personne emprisonnée pour le seul motif d'avoir manifesté son opinion est nécessairement détenue arbitrairement, à moins que cette opinion n'ait été exprimée à l'encontre d'une restriction admissible (par exemple : diffamation, apologie du racisme, etc.). Mais dans ce cas, la Sous-Commission partagera peut-être le point de vue des rapporteurs selon lequel, même à supposer que l'opinion exprimée puisse être sanctionnée en vertu d'une restriction admissible, la sanction ne devrait jamais aller jusqu'à l'emprisonnement.

C. Violations d'origine non gouvernementale

24. A la quarante-deuxième session, un membre de la Sous-Commission a souligné qu'il ne suffit pas que dans un pays les autorités n'enfreignent pas la liberté d'expression pour en déduire qu'elle est nécessairement et pleinement garantie. En effet, y compris dans les pays s'estimant être parmi les plus démocratiques, des violations peuvent être - et souvent sont - commises, par des organisations pratiquant la violence politique ou des groupes privés voire des particuliers. Suggestion a été faite aux rapporteurs spéciaux de traiter également ces violations d'origine non gouvernementale; le temps imparti n'a cependant pas permis de traiter ce thème à l'occasion de la présente actualisation.

D. La question du "Contempt of Court"

25. Un autre membre a suggéré que les rapporteurs approfondissent la question du "Contempt of Court" en vue de réfléchir à une interprétation restrictive de cette notion. Compte tenu de sa portée en tant que mesure restrictive de la liberté, on craint qu'elle ne devienne d'un usage trop courant devant les tribunaux. Là encore, le temps n'a pas permis d'approfondir cette question.

E. La protection des journalistes

26. Il a été souhaité que l'on s'intéresse plus spécifiquement à la protection des journalistes (qu'ils soient ou non en mission), y compris par la nomination d'un rapporteur spécial. Il serait prématuré de se prononcer sur ce point dès le présent rapport; en revanche, la Sous-Commission pourrait à tout le moins recommander que la protection des journalistes soit prise en compte dans le cadre des "procédures spéciales" des Nations Unies, en réservant un chapitre de chaque rapport annuel à cette question.

27. Il a par ailleurs été proposé par l'ONG Reporters Sans Frontières, de réfléchir à un projet de charte des devoirs et des droits des journalistes à partir des travaux déjà effectués dans ce domaine.

F. Autres développements

28. De nombreux développements survenus en 1990 et en 1991 sont venus appuyer et renforcer le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Les plus remarquables concernent les importants changements intervenus dans le monde et

tout spécialement dans les pays de l'Europe de l'Est. Dans ces pays, nombre de restrictions et de dérogations (censure) - qui n'étaient pas même "admissibles dans une société démocratique" - ont été sensiblement réduites si ce n'est complètement supprimées. Ces changements ont été renforcés par le pluralisme progressivement reconnu aux partis politiques puis dans les médias, notamment suite à des changements de propriétaires (journaux, chaînes de radios ou de télévision) liés aux bouleversements politiques. Si ces processus doivent bien entendu être encouragés, il convient néanmoins de demeurer vigilant au regard de certains risques d'effets pervers; la liberté d'opinion ne devrait pas contribuer, par exemple, à promouvoir la discrimination ou l'apologie de la haine ethnique ou raciale qu'entraîne tout nationalisme exacerbé.

29. Quoi qu'il en soit, les constatations positives qui viennent d'être évoquées ne devraient pas conduire à la conclusion que la situation s'améliore partout. Selon le rapport de 1991 sur "Information, liberté et censure" dans le monde, récemment publié par l'ONG Article 19, les problèmes affectant le respect véritable du droit de chacun à la liberté d'opinion et d'expression demeurent très sérieux. Ainsi, dans 62 des 77 pays examinés par ce rapport, des personnes seraient en détention pour avoir pacifiquement exprimé leurs opinions; dans ces mêmes pays, certaines personnes ou leurs travaux, ou les deux, continueraient à être interdits du fait de l'expression de leurs idées. Suite à des conflits ethniques et/ou religieux, de graves restrictions auraient été apportées à la liberté d'expression dans 51 des pays examinés. Parmi ceux-ci, 37 seraient placés sous le régime de législations d'état d'urgence, notamment en raison d'une situation de lutte contre la violence politique. Ces législations autoriseraient ces gouvernements à suspendre le droit à la liberté d'expression. La censure serait appliquée dans 72 pays.

II. PROBLEMES ACTUELS : LA LIBERTE D'OPINION ET D'EXPRESSION AU REGARD DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME D'UNE PART, DANS LES CONFLITS ARMES D'AUTRE PART

A. La liberté d'opinion et d'expression confrontée à la lutte contre le racisme

30. L'analyse des restrictions à la liberté d'expression et d'information, aux fins de mieux lutter contre la discrimination raciale, met en évidence la complexité de la question.

31. De telles restrictions sont reconnues comme étant admissibles par la plupart des textes internationaux pertinents; par ailleurs, de plus en plus de pays les autorisent ou sont en voie de les autoriser, qu'ils soient réellement confrontés à la montée du racisme (notamment en Europe où il prend également la forme particulière du révisionnisme) ou à des comportements discriminatoires, notamment liés à l'exacerbation des visées nationalistes, ou encore que ce soit dans un but préventif, voire pédagogique.

32. Ont ainsi récemment adopté ou complété une législation spécifique : l'Argentine (1988), le Brésil (1985), la Colombie (1988), Cuba, la Chine (1987), la France (1990), la République fédérale d'Allemagne (1985), le Royaume-Uni (1986), le Sénégal, la Suède (1989), l'URSS (1990). Ont une législation spécifique en projet : l'Australie, le Cameroun, le Chili, l'Espagne, le Mexique, le Niger, les Pays-Bas, la Suède, le Venezuela.

33. La question des restrictions admissibles à la liberté d'expression au nom de la lutte contre la discrimination raciale a de plus attiré l'attention de plusieurs organisations non gouvernementales, spécialisées ou non dans la protection de la liberté d'expression.

34. L'ONG Article 19 a récemment organisé une conférence sur ce thème (Londres, 27 et 28 avril 1991). La lettre mensuelle de l'ONG Reporters Sans Frontières publie régulièrement des articles sur le même sujet 3/. Dans une communication présentée à la quarante-septième session de la Commission des droits de l'homme, l'ONG Conseil International des Femmes Juives s'est montrée préoccupée par le fait que des appels à la violence raciale ou religieuse sont soit tolérés, soit encouragés par certaines autorités, au nom de la liberté d'expression.

35. En revanche, un grand nombre de pays estiment inutile ce type de restrictions, soit parce qu'ils allèguent ne pas connaître de phénomène de discrimination raciale, soit parce qu'ils estiment dangereux d'élaborer une législation "d'exception" en la matière, les dispositions générales de droit commun étant considérées comme suffisantes.

1. Quelle légitimité pour les restrictions "nécessaires dans une société démocratique", pour lutter contre le racisme ?

36. Le terme légitimité est pris ici au sens retenu par le rapport préliminaire.

37. Sont protégées, d'une manière générale, la liberté d'opinion et d'expression et aussi celle d'information; dès lors, l'expression de propos racistes peut-elle être assimilée à une oeuvre de désinformation légitimant des limitations.

38. Comme le souligne opportunément la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans une décision du 13 novembre 1985 (par. 70) : "une société qui n'est pas 'bien' informée n'est pas une société vraiment libre", affirmant ainsi le principe selon lequel le droit à l'information suppose une certaine qualité de l'information.

a) La légitimité, au regard du droit international des droits de l'homme, des restrictions prévues pour combattre le racisme

i) Les instruments pertinents

39. Selon l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des restrictions aux droits qu'elle garantit d'une façon générale ne sont admissibles qu'"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 public et du bien-être général ...". Ainsi que nous l'avons souligné dans le rapport préliminaire (par. 41 à 44), la plupart des instruments internationaux intervenus ultérieurement ont repris de façon plus ou moins détaillée ces motifs de légitimité des restrictions.

40. Le document sur la dimension humaine de la CSCE réaffirme en son point 9-1, le droit à la liberté d'expression. "Ce droit comprend la liberté d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et transmettre des informations et des idées ... L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si cews restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises".

41. Par une clause générale relative aux restrictions, le document précise au point 24 : "Toute restriction à des droits et libertés doit, dans une société démocratique, correspondre à l'un des objectifs de la loi et être strictement proportionnée à l'objet de celle-ci". Peut-être aurait-il été plus clair de viser la légitimité de l'objectif 4/ ?

42. Les problèmes que soulève l'interprétation des motifs de légitimité (droits d'autrui, ordre public, sécurité de l'Etat, morale) ont aussi été soulignés par le rapport préliminaire (par. 124 à 126).

43. S'agissant des mesures discriminatoires, est concerné en premier lieu le respect des droits d'autrui. Les droits d'autrui peuvent être entendus, dans ce contexte, comme droit à l'égalité, mais aussi comme droit à la dignité, à la protection contre les traitements dégradants ou encore comme droit à l'information. En revanche, le recours à la notion "d'ordre public", aux contours souvent mal définis, pose plus de problèmes; la tentation est grande, compte tenu de son imprécision, de l'invoquer dans des circonstances non pertinentes, en commettant en réalité un détournement de légitimité.

44. Les motifs de restrictions liés à la sécurité de l'Etat feront l'objet de développements spécifiques dans la deuxième partie consacrée à la liberté d'expression dans les situations de conflits armés.

45. Quant à la notion de morale, elle semble prima facie correspondre à l'esprit qui devrait inspirer une législation antiraciste; mais elle comporte en germe le risque de rendre illégitime ce qui tout simplement n'est pas accepté par tous. L'idée d'un consensus moral justifiant des mesures restrictives peut comporter en germe la dictature de la morale. Point n'est besoin ici d'insister sur les dangers qu'implique la volonté d'imposer un ordre moral - nous avons encore tous présent à l'esprit le nazisme - ni de souligner le péril qu'il y aurait à invoquer la morale pour restreindre la liberté d'expression.

46. Parmi les motifs de restrictions pouvant être invoqués, seul le concept de droits d'autrui, qui comporte un contour suffisamment précis, paraît être le mieux à même de justifier les restrictions nécessaires à la lutte contre le racisme. De plus, sur le plan de la technique juridique, la référence aux droits d'autrui permet de mieux fonder la rigueur souhaitable dans la qualification des infractions en ce que la protection de ces droits implique une préjudice, qui pourrait d'ailleurs n'être qu'éventuel, et donc un droit à réparation, ne serait-ce que moral. Ainsi serait strictement limité le nombre de comportements concernés et neutralisé le risque d'extension du champ de la répression à l'incrimination de simples écarts par rapport à la norme dominante. Il est enfin moins dangereux pour les libertés d'apporter des restrictions dans le but de concilier des droits antagonistes.

47. La référence explicite ou implicite aux droits d'autrui trouve par ailleurs un écho dans certaines dispositions restrictives, prévues dans l'intérêt général par les instruments internationaux.

48. Ainsi le paragraphe 3 de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que "ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies". Cette disposition est complétée par l'article 30 rédigé comme suit : "Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés".

49. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce en son article 5-1 le même principe dans les mêmes termes.

50. La Convention américaine des droits de l'homme formule la même règle dans son article 29 : "Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme : a) autorisant un Etat partie, un groupement ou un individu à supprimer la jouissance et l'exercice des droits et libertés reconnus dans la présente Convention ou à les restreindre plus qu'il n'est prévu dans ladite Convention". Il en va de même de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui reprennent les mêmes termes.

51. Lors de la Conférence précitée organisée par l'ONG Article 19, l'American Civil Liberties Union a souligné à juste titre que les articles 5 du Pacte international et 17 de la Convention européenne peuvent, au nom des droits d'autrui, justifier des mesures restrictives pour lutter contre la discrimination raciale.

52. On a par ailleurs souligné la portée de principe de l'article 20 du Pacte international qui dispose que "toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi" et que "tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi". On ne saurait mieux légitimer des restrictions pour combattre l'appel à la haine raciale et l'incitation à la discrimination.

53. Enfin nul n'est besoin de rappeler que le droit à un traitement non discriminatoire constitue bien un droit fondamental de l'être humain, garanti par l'ensemble des instruments internationaux des droits de l'homme, et faisant l'objet d'un instrument spécifique des Nations Unies, entré en vigueur le 4 janvier 1969, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dite Convention CERD. En vertu de l'article 4 de cette Convention, les Etats parties se sont engagés à adopter des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à la discrimination raciale. Ces mesures positives peuvent impliquer des restrictions à la liberté d'expression puisque les Etats s'engagent plus précisément : "A déclarer délit punissable par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale", etc.

54. Cette Convention ne se borne donc pas à légitimer des restrictions, elle indique en outre que ces restrictions doivent dans certains cas être assorties de sanctions pénales. Il conviendra de revenir sur ce point en y prêtant une attention particulière à propos du critère de nécessité démocratique qui suppose entre autres - pour le respect des droits de l'homme - la proportionnalité de la restriction par rapport à l'objectif légitime poursuivi. Seuls l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la Convention CERD constituent des instruments spécifiques venant légitimer les limitations ou dérogations à la liberté d'expression en indiquant précisément quels sont les comportements justifiant ces restrictions.

55. Il s'agit là encore de la propagande ou de l'appel à la haine, de l'incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence, de la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale. Cette énumération, qui semble supposer une certaine publicité des comportements répréhensibles, se réfère implicitement à la notion d'endoctrinement et à celle d'information fausse ou de désinformation.

56. Peut-on en conclure que la liberté d'expression pourrait trouver le fondement d'une limitation dans le droit à être bien informé ? En d'autres termes, ce serait en vertu du droit à être bien informé que pourrait être sanctionnée la diffusion de thèses révisionnistes, ou d'une idéologie fondée sur la supériorité d'une race. Sur ce dernier point, il serait souhaitable que les instruments internationaux, avant de justifier des mesures restrictives à

la liberté d'expression, remplissent effectivement leur fonction pédagogique en évitant de recourir - par exemple - au terme "race" qui, employé à l'égard des êtres humains, n'a aucune signification scientifique. La reconnaissance sans équivoque de l'unicité de la race humaine paraît considérée comme le préliminaire indispensable à la lutte contre le racisme.

ii) Les décisions des instances internationales et régionales de protection

Le Comité des droits de l'homme

57. Le Comité des droits de l'homme a rendu peu de décisions significatives en la matière. Sur 18 décisions sélectionnées et rendues par le Comité à propos de l'article 19, seules deux décisions concernent le racisme.

58. Premier cas : la requête 117/81 M.A. c. Italie a été déclarée irrecevable ratione materiae par le Comité le 10 avril 1984. L'auteur de la requête n'avait pas précisé quels articles du Pacte avaient selon lui été violés. Les faits étaient les suivants : en 1971, alors qu'il avait 15 ans, le requérant rejoignait le Movimento Politico Ordine Nuovo; cette organisation ayant été dissoute en 1973 il adhéra au Movimento Sociale Italiano. Poursuivi en 1974, il était condamné en 1976 à quatre ans d'emprisonnement. Devant le Comité, le Gouvernement italien a invoqué, entre autres, le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte en retenant comme objectif légitime la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public. Le Comité a estimé que les actes imputés aux requérants étaient de ceux qui ne pouvaient faire l'objet de la protection offerte par le Pacte, par application de son article 5, et qu'en tout état de cause leur prohibition était justifiée au titre du paragraphe 3 de l'article 19.

59. Deuxième cas : la requête (104/1981) J.R.T. and the W.G. Party c. Canada (déclarée irrecevable par le Comité le 6 avril 1983). Le parti dénommé "W.G." et le requérant diffusaient, au moyen d'enregistrements téléphoniques de Toronto, des messages antisémites d'une particulière gravité. La ligne téléphonique de ce parti et celle du requérant ont été interrompues sur le fondement de la loi canadienne sur les droits de l'homme qui définit comme pratique discriminatoire la diffusion téléphonique de propos propres à exposer une personne ou un groupe de personnes à la haine ou au mépris, du fait notamment de sa religion ou de sa "race". L'Etat partie estimait que les dispositions contestées avaient pour but de donner effet à l'article 20 du Pacte et qu'en revanche, le "droit" de l'auteur de communiquer des idées racistes n'était pas protégé par le Pacte.

60. Le Comité des droits de l'homme a considéré que les idées que le requérant cherchait à propager par ce procédé caractérisaient clairement l'appel à la haine raciale ou religieuse que le Canada avait le devoir d'interdire au titre de l'article 10 du Pacte. Il est à remarquer que le Comité s'est fondé dans l'une des décisions sur le paragraphe 3 de l'article 19 et dans l'autre sur l'article 20 qui légitimise directement de telles mesures, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que la restriction prise en son nom vise à la protection des droits d'autrui, de l'ordre public ou autres objectifs légitimes.

La Commission européenne des droits de l'homme

61. Sans avoir explicitement statué sur cette question, la Cour européenne des droits de l'homme a toutefois précisé la portée de l'article 17 de la Convention européenne dès son premier arrêt (Lawless, 1er juillet 1961) en déclarant :

"... L'article 17, pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits reconnus dans la Convention."

62. Quant à la Commission européenne, elle a pour sa part rendu plusieurs décisions intéressantes. En premier lieu, il faut rappeler qu'à l'inverse des textes des Nations Unies, l'article 14 de la Convention européenne ne garantit la non-discrimination que dans l'exercice d'un droit spécifiquement protégé par la Convention 5/. Pour élargir ce cadre trop strict, la Commission a tenté de donner, en ces termes, une portée autonome à la protection de la non-discrimination au titre de l'article 3 qui interdit les traitements inhumains et dégradants : "Abstraction faite de l'article 14, la discrimination fondée sur la race pourrait dans certaines conditions, constituer en soi un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention" (10 octobre 1970 - Ann. 13, p. 995, Asiatiques d'Afrique orientale).

63. On se réfère ici à quatre décisions de la Commission, essentielles en la matière. Les faits de la première sont très proches de ceux de la requête No 117/81 précitée au Comité des droits de l'homme. La deuxième affaire concerne la tenue de propos délibérés lors d'une campagne électorale. Quant aux deux dernières affaires, elles concernent le révisionnisme.

64. Premier cas : requête (6741/74) c. Italie visant les articles 10 et 11 de la Convention ainsi que l'article 14. La Commission a estimé que la répression pénale de menées visant à reconstituer un parti fasciste était nécessaire à la sûreté publique et à la protection des droits et libertés d'autrui. Combinant l'article 14 avec l'article 10, elle a considéré qu'une différence de traitement réservée à ceux qui s'inspirent de l'idéologie fasciste avait un but légitime : celui de protéger les institutions démocratiques. Sans doute faut-il voir ici une référence implicite à l'article 17 de la Convention.

65. Deuxième cas : requête (D 8348/78 et 8406/78) Glimmerveen et autres c. Pays-Bas. Elle visait à faire constater une violation de l'article 10 de la Convention et de l'article 3 du Protocole No 1 garantissant des élections libres dans des conditions assurant la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Le requérant était président de la Nederlandse Volks Unie, parti soutenant notamment la thèse selon laquelle il est de l'intérêt général d'un Etat que sa population soit ethniquement homogène. Il fut condamné à deux semaines d'emprisonnement pour avoir diffusé des tracts s'adressant aux "Néerlandais de race blanche" et comportant des passages tels que : "La majeure partie de notre population en a depuis longtemps assez de la présence, dans notre pays, de centaines de milliers de Surinamiens, de Turcs et d'autres travailleurs immigrés - travailleurs 'invités' comme on dit - dont au surplus nous n'avons que faire ici".

66. Les autorités ont estimé que la teneur du tract ne saurait être qualifiée d'information factuelle et qu'elle constituait une incitation à la discrimination raciale, étant entendu que la notion de race inclut celle de groupe ethnique. (Les tracts furent confisqués et les listes électorales comportant le nom du requérant invalidées.) Le gouvernement a attiré l'attention de la Commission sur les obligations internationales des Pays-Bas au titre de la Convention CERD.

67. La Commission a estimé que les devoirs et responsabilités visés par le paragraphe 2 de l'article 10 trouvaient une expression "plus nette dans une disposition de caractère plus général, à savoir l'article 17 de la Convention".

68. La Commission européenne s'est fondée tant sur la Convention CERD que sur l'article 17 de la Convention européenne pour énoncer que les requérants ne pouvaient se prévaloir des dispositions de l'article 10 de la Convention et déclarer la requête incompatible avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27, paragraphe 2, et partant irrecevable (11 octobre 1979). Le recours à l'article 17 a, de la même façon que le recours à l'article 5 du Pacte international, dispensé de démontrer la légitimité au titre de l'ordre public, des droits et libertés d'autrui ou autres motifs de légitimation.

69. Les deux autres affaires concernent le révisionnisme.

70. Troisième cas : requête (No 9235181) de X c. République fédérale d'Allemagne. Le requérant développait des griefs concernant une décision de justice interdisant à X d'exposer des brochures selon laquelle l'assassinat de millions de Juifs sous le troisième Reich était un mensonge ou une escroquerie sioniste. Les autorités se sont fondées sur les textes incriminant la diffamation et ont précisé que l'interdiction se limitait à la négation de l'assassinat de millions de Juifs. La Commission a retenu que l'assassinat des Juifs était un "fait historique ... notoire", établi avec certitude par des preuves écrasantes de tous genres. Elle a donc estimé que la protection de la réputation d'autrui légitimait la restriction.

71. Quatrième cas : l'affaire était plus complexe car l'auteur de la requête (No 9777/82), T. c. Belgique, n'était pas l'auteur direct des propos révisionnistes. La requérante agissait en qualité d'"auteur-éditeur responsable" de la publication d'un texte dû à un ancien responsable du rexisme belge, condamné pour intelligence avec l'ennemi et frappé de la déchéance "du droit de participer à quelque titre que ce soit à l'exploitation, à l'administration, à la rédaction, à l'impression ou à la diffusion d'un journal ou de toute autre publication dans les cas où cette participation a un caractère politique".

72. Cet écrit, intitulé "Lettre au Pape à propos d'Auschwitz", contenait un commentaire remettant en cause la réalité de l'extermination de millions de Juifs, notamment à Auschwitz, et relativisant les atrocités nazies par rapport à d'autres atrocités guerrières. Les autorités internes se fondaient sur la protection de la morale et des droits d'autrui ainsi que sur la défense de l'ordre pour condamner la requérante à un an d'emprisonnement et à 10 000 francs d'amende et prononcer la confiscation des brochures litigieuses.

73. La Commission européenne a souligné que la requérante avait été poursuivie non comme coauteur d'un écrit délictueux, mais pour avoir participé à la publication d'un écrit en dépit de la déchéance de l'auteur. Aussi a-t-elle estimé que la restriction à la liberté d'expression était nécessaire à la défense de l'ordre et pour garantir l'autorité du pouvoir judiciaire.

74. Le paragraphe 2 de l'article 10 a suffi ici à la Commission pour légitimer les restrictions. Est-ce à dire que l'article 17 ne peut intervenir que lorsque la menace pour la société démocratique atteint un certain degré de gravité ? Ce point sera étudié ultérieurement, lors de l'appréciation du critère de "société démocratique", et son corollaire, le critère de proportionnalité.

b) La légitimité, selon le droit interne, des restrictions destinées à combattre le racisme

75. Les rapporteurs se sont ici référés essentiellement, d'une part aux rapports présentés par les Etats parties au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, d'autre part, au rapport sur la liberté de la presse dans le monde, établi en 1991 par l'ONG Reporters Sans Frontières, enfin aux informations recueillies lors de la conférence précitée organisée par l'ONG Article 19.

76. Si la quasi-totalité des pays dotés d'une constitution écrite garantissent le droit à l'égalité et à la non-discrimination, leur protection constitutionnelle ne concerne dans la plupart des cas que les nationaux. C'est donc dans le cadre de lois particulières qu'il convient de rechercher les motifs de légitimité qui peuvent être invoqués.

77. Un certain nombre de pays estiment - nous l'avons déjà précisé - qu'il est inutile de recourir à des lois spécifiques pour combattre le racisme, soit que les infractions de droit commun rendent superflue toute législation d'exception en la matière, soit que ces pays affirment ne pas connaître de problème de discrimination raciale. Se pose alors, en opportunité, la question de savoir si ces pays doivent néanmoins promulguer une législation spécifique, bien qu'elle ne réponde à aucun critère de légitimité autre que celui de respecter les engagements pris au titre de la Convention CERD.

78. Quant au critère de nécessité démocratique, destiné à éviter les détournements de légitimité, elle ne doit pas être utilisée comme une simple caution. Par exemple : dans un pays, suite à un coup d'état, les journaux ne doivent plus publier d'informations qui soient "susceptibles d'attiser les problèmes raciaux (entre telle et telle ethnie) ou préjudiciables à la paix et l'ordre". De ce fait, la plupart des journalistes sont contraints de pratiquer l'autocensure alors qu'il s'agit d'une question qui mériterait d'être débattue démocratiquement. Dans un autre pays, le chef de la sûreté de l'Etat aurait invité les journalistes "à ne plus écrire d'articles susceptibles d'indisposer les plus hautes autorités du pays", instaurant ainsi progressivement une censure obligatoire et préalable interdisant de "publier des articles traitant des différences sociales, régionales et ethniques".

79. En revanche, plusieurs pays signalent n'avoir jamais ou quasiment jamais eu à appliquer les dispositifs permettant de restreindre la liberté d'expression au nom de la lutte contre le racisme : Australie (5 % des 26 plaintes déposées entre 1986 et 1987 pour discrimination raciale interfèrent avec la liberté d'expression), Chili, Cuba, Hongrie, Inde, Jordanie, Luxembourg, Maroc, Mongolie, Norvège, Pakistan, Philippines 6/. Mis à part les pays à composition "multiraciale" et "multi-ethnique" 7/, il semble que ce soit surtout dans les pays d'Europe que les dispositions restrictives tiennent compte du critère de proportionnalité sur lequel repose la mise en oeuvre du principe de nécessité démocratique.

80. La légitimité des restrictions fait ainsi l'objet d'une appréciation très variable d'un pays à l'autre, étant observé que le principe de nécessité démocratique vient canaliser la portée des deux autres principes, celui de légalité et celui de légitimité.

2. La portée du principe de nécessité démocratique

81. Le rapport préliminaire a mis en évidence quelques critères relatifs au concept de société démocratique tels que le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture.

82. On aura noté que ces critères sont à double tranchant; ils peuvent tout aussi bien justifier une liberté d'expression totale que permettre des limitations à cette liberté en vue de la préserver, sauf à aller jusqu'à soutenir, par exemple, que la tolérance exige, dans une société libre, de tolérer l'intolérable. Le risque est que la censure ou les restrictions apportées à l'expression d'opinions jugées intolérables par la majorité d'aujourd'hui ne frappe en réalité que des idées marginales qui pourraient être légitimes demain : personne ne connaît par avance l'évolution sociale, morale ou intellectuelle qui pourra devenir souhaitable ou possible pour l'avenir de l'humanité.

83. Le principe de nécessité démocratique doit donc être précisé à la lumière du droit comparé et par référence aux droits expressément garantis par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

84. Le droit comparé montre en effet que de nombreux pays ont adopté des législations spécifiques et restrictives pour lutter contre le racisme. Sans doute peut-on rappeler que le premier amendement de la Constitution des Etats-Unis, invoqué par un groupuscule néonazi qui s'était vu interdire de manifester, lui a permis d'obtenir gain de cause. Mais une récente décision de la Cour suprême des Etats-Unis, même si elle ne concerne pas directement la lutte contre le racisme mais le droit à l'information, montre que le système juridique américain accepte également des limitations. Saisie d'un appel pour inconstitutionnalité contre une décision ayant interdit toute rediffusion d'un enregistrement des conversations téléphoniques entre le général Noriega emprisonné à Miami et l'extérieur, la Cour suprême a confirmé le premier jugement 8/. Ainsi donc, la plus haute instance juridique des USA, en n'infirmant pas une injonction réductrice de la liberté de la presse, confère à la liberté d'expression une dimension relative et non absolue.

85. Il faut enfin remarquer que la plupart des législations spécifiques des Etats dits démocratiques demeurent silencieuses quant aux critères caractérisant une "société démocratique", notamment pour ce qui concerne la prééminence du droit et le critère de proportionnalité; il en est de même des instruments internationaux pertinents.

86. On retiendra trois situations de principe : la prééminence du droit exige-t-elle que les infractions soient définies avec précision dans tous leurs éléments constitutifs ? Le critère de proportionnalité nécessite-t-il de mettre en balance la légitimité de la restriction au regard de la légitimité de l'expression ? La proportionnalité interdit-elle enfin des restrictions trop importantes ou plus exactement fixe-t-elle un seuil en deçà duquel on ne peut descendre sauf à atteindre la liberté d'opinion et d'expression dans son existence même ?

a) La définition des infractions et la prééminence du droit comme nécessité démocratique

87. La difficulté de définir le racisme dans des termes compatibles avec le principe de société démocratique est complexe ainsi qu'en atteste l'analyse des instruments internationaux pertinents, à savoir : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention CERD.

88. Le Comité des droits de l'homme, dans une observation générale sur la non-discrimination (CCPR/C/21/Rev.1/Add.1), après avoir mentionné l'absence de définition dans le Pacte, a repris la définition de l'article premier de la Convention CERD et a estimé que le terme "discrimination", dans le Pacte, devait être interprété dans le même sens, c'est-à-dire lorsqu'il a pour "effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

89. La discrimination sera alors définie par son résultat ou par le but visé. Cette référence au but est très délicate tant il est difficile, dans ce domaine, de le distinguer du mobile. Or dans de nombreux systèmes juridiques, le mobile - qui diffère de l'intention - ne peut être pris en compte pour caractériser une infraction : une telle prise en compte comme élément constitutif d'une infraction est généralement considérée comme une caractéristique des sociétés totalitaires, et la considération du seul résultat, sans retenir l'intention, celle des sociétés autoritaires. Cet aspect de la problématique démontre à nouveau l'importance vitale du critère de société démocratique comme condition du fonctionnement satisfaisant des normes destinées à lutter contre le racisme et la discrimination raciale. En outre, définir la discrimination raciale comme une discrimination fondée notamment sur la "race" et l'origine "ethnique" ne ferait qu'accentuer la difficulté : comment, dans une société démocratique, prétendre définir la "race" ou l'"ethnie". Par ailleurs, l'article 20 du Pacte international demande que soit interdit tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. L'instigation est ici érigée en fait principal punissable. De la même façon, l'article 4 de la Convention CERD engage les Etats à ériger en délit, outre la diffusion d'idées, l'incitation, la provocation et l'assistance à des activités racistes.

90. Si ce dernier comportement relève de la définition classique de la complicité, celle des activités racistes en tant que fait principal demeure posée, tandis que la notion de diffusion semble exiger l'existence d'une publicité pour caractériser l'élément matériel.

91. Concernant les restrictions, il ressort des rapports des Etats parties à la Convention CERD qu'elles sont la plupart du temps définies en termes assez vagues. Peu de pays mentionnent la publicité pour caractériser l'élément matériel (Autriche, Barbade, Danemark, Koweït). Pour certains la publicité n'est pas même un élément constitutif (Suède). Rares également sont les pays qui se réfèrent à l'intention (Autriche, Barbade, Belgique, Danemark, Nouvelle-Zélande). Certaines législations opèrent quant à l'élément intentionnel, un renversement de la charge de la preuve (France, Royaume-Uni).

92. Des circonstances aggravantes peuvent être prévues pour des infractions non spécifiques, en fonction du mobile (Argentine) ou du destinataire (Algérie). S'agissant d'infractions spécifiques, la publicité peut également être retenue comme circonstance aggravante (Tchécoslovaquie).

93. Enfin, certaines législations retiennent le révisionnisme (Allemagne, France). La loi française, notamment, définit le révisionnisme par référence expresse à la définition des crimes contre l'humanité donnée par l'article 6 du statut du tribunal de Nuremberg annexé à l'Accord de Londres.

94. Les Rapporteurs sont d'avis d'échanger leurs vues sur la question de la définition des infractions avec le CERD, à l'occasion d'une prochaine rencontre.

b) Le critère de proportionnalité au regard de la légitimité de la restriction et de la légitimité de l'expression

95. L'application du principe de proportionnalité suppose nécessairement un jugement de valeur sur le propos exprimé, ce qui n'est pas l'une des moindres difficultés – pour ne pas dire le moindre danger – de la mise en oeuvre des restrictions. L'intérêt du destinataire de l'expression est pris en compte.

96. Quel que soit le degré de précision atteint par le législateur, le rôle du juge demeure déterminant. Encore que la loi française précitée (1990) – nous venons de le voir – a renvoyé à la définition donnée par le statut du tribunal de Nuremberg et a en outre prévu que ne serait sanctionnée que la contestation des crimes contre l'humanité dont les auteurs ont été condamnés par une juridiction française ou une juridiction internationale; ceci afin d'éviter que le juge, à l'occasion d'un procès de presse dont l'objet serait de rechercher si des écrits ou des propos tombent sous le coup de la loi, ne soit amené à faire oeuvre d'historien, ce qui serait manifestement hors de sa compétence.

97. Avant la loi précitée de 1990, le juge (affaire Faurisson) avait déjà tenu à préciser qu'"il ne lui appartenait pas de confirmer l'histoire, ni par conséquent de prendre parti sur les thèses développées par le prévenu," et il s'en est tenu à la qualification de diffamation.

98. Peut-il être avancé que seule la désinformation intentionnelle pourrait justifier des restrictions ? On mesure combien, de l'opinion avouée à l'information vraie, en passant par l'opinion déguisée, l'information tendancieuse et l'information sur des opinions, l'appréciation est délicate.

c) Le critère de proportionnalité au regard de l'ampleur de la restriction par rapport à la gravité du comportement

99. L'article 4 de la Convention CERD enjoint des Etats parties à ériger en délit les comportements qu'elle définit. Or, dans la majeure partie des Etats dits démocratiques, un délit ne peut être qualifié - nous l'avons vu - que par la caractérisation d'un élément intentionnel, et c'est cet élément intentionnel qui précisément donne un certain degré de gravité au comportement incriminé.

100. L'article 4 précité ne précise par ailleurs pas plus la nature des sanctions pénales requises, que leur gravité. A cet égard, la question de l'emprisonnement mérite quelques développements dans la mesure où elle pose un problème de principe au regard du critère de proportionnalité. L'abus de l'expression peut-il réellement justifier une privation de liberté ? De plus, outre le fait que certaines législations analysées dans les rapports des Etats parties à la Convention CERD prévoient des maxima très élevés, quand on sait les abus auxquels le recours à l'emprisonnement peut donner lieu, ne convient-il pas de remettre sérieusement en cause cette forme de sanction à l'occasion du présent rapport.

101. Plus que la sanction pénale, le procès qui la précède ne remplit-il pas une fonction pédagogique qui est en la matière essentielle ? Le recours à la peine d'emprisonnement pose également la question de son effectivité. Compte tenu de sa gravité, n'y a-t-il pas le risque de voir les juges, soit être peu enclins à la prononcer s'ils ont retenu la culpabilité de l'auteur, soit être réticents à considérer que les infractions sont constituées, ce que permet - nous l'avons vu - la définition assez vague des infractions. Le regrettable exemple d'une décision de juges belges, refusant de définir le terme "bougnoles" comme raciste pour en retenir le sens de "mal habillé", illustre cette difficulté.

102. Or la non-effectivité d'une sanction pénale amoindrit singulièrement son rôle pédagogique et préventif (Cf. rapport du Conseil de l'Europe sur la discrimination, 1980) quand elle ne produit pas l'effet inverse.

103. Quant à la suspension du droit d'être élu, ou a fortiori d'être directeur de journal, autre sanction pénale qu'on peut envisager, elle pose de graves questions notamment quand la responsabilité de l'auteur n'est pas directe, ce qui est le plus souvent le cas en ce qui concerne les directeurs de journaux. L'opinion des rapporteurs est que ces sanctions ne devraient être retenues qu'à titre dissuasif, c'est-à-dire au terme d'une phase de multirécidive, impliquant que l'auteur appelé à couvrir de sa responsabilité les propos concernés ait en quelque sorte été mis en demeure, à plusieurs reprises, de cesser.

104. En revanche, le droit de réponse, entendu comme sanction pénale et non comme simple réparation civile, étendu très largement aux associations, et la publication de la décision de condamnation ne susciteraient pas de difficultés au regard du principe de proportionnalité; ils sont encouragés par les rapporteurs.

105. Pour conclure sur ce point, les rapporteurs souhaitent insister sur le fait que le recours à la sanction pénale - assortie des réserves qui viennent d'être exprimées - doit s'inscrire dans une politique d'ensemble privilégiant les aspects éducatifs et préventifs 9/.

B. Liberté d'expression et d'information dans les conflits armés :
l'exemple de la "guerre du Golfe"

106. Le rapport préliminaire suggérerait qu'une attention particulière soit portée aux restrictions à la liberté d'expression prises au titre des circonstances exceptionnelles et posait à cette occasion la question de l'inclusion de la liberté d'expression dans le noyau dur des droits intangibles.

107. La "guerre du Golfe", les intenses controverses sur la liberté d'expression et d'information qui en ont résulté, les vives réactions tant de certains milieux professionnels de la presse que des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées 10/ ont reposé de manière actuelle, à propos de la censure militaire en temps de guerre, la question des justifications et limites relatives aux restrictions apportées à la liberté d'expression au titre des circonstances exceptionnelles. Dans le cas d'espèce, cette question a pris un relief particulier.

108. Compte tenu du caractère spécifique de cette forme de circonstances exceptionnelles qu'est l'état de guerre, le recours au mécanisme prévu, pour ces circonstances, par l'article 4 du Pacte (ainsi que par les articles 15 de la Convention européenne et 27 de la Convention interaméricaine) ne semble pas adapté à la situation, du moins pour ce qui concerne les exigences du principe de légalité (notification).

109. Ainsi que nous l'avions suggéré dans le rapport préliminaire (par. 48), il convient d'analyser cette question à la lumière des critères mis en évidence par le rapport de Mme Questiaux sur les états d'exception (E/CN.4/Sub.2/1982/15). Pour la clarté des développements qui vont suivre, nous retiendrons les critères précédemment utilisés à savoir : le principe de légalité (formalités de proclamation et de notification), le principe de légitimité (menace exceptionnelle) et le principe de nécessité démocratique (proportionnalité, non-discrimination, intangibilité de certains droits fondamentaux tels que la prohibition de la torture, etc.).

1. Le principe de légalité selon le Pacte et son inadaptation aux situations de guerre

110. Du point de vue du principe de légalité, le seul formalisme qu'exige l'article 4 du Pacte (ainsi que des articles 15 de la Convention européenne et 27 de la Convention interaméricaine) est l'accomplissement des formalités de proclamation, au plan national, et de notification, au plan supranational.

111. L'analyse comparée des systèmes juridiques montre qu'ils comportent presque toujours des législations d'urgence, de guerre ou de pouvoirs spéciaux comportant des normes qui touchent à la restriction de la liberté d'opinion et surtout d'expression 11/. Lors de leur mise en oeuvre, le fait que ces mesures d'exception préexistent ne dispense pas les Etats du respect des formalités de proclamation et de notification.

112. Or, à notre connaissance, lors du conflit du Golfe, aucun des belligérants, par ailleurs parties au Pacte, notamment aucun des pays de la "coalition", n'a procédé à ces formalités alors que par ailleurs étaient prises d'évidentes mesures restrictives de la liberté d'expression (censure militaire). La formalité dite de la "déclaration de guerre" n'est plus exigée par le droit international positif; il suffit donc de l'existence de fait d'un conflit armé pour rendre opposable aux parties au conflit le respect des Conventions de Genève de 1949 relatives au droit humanitaire. Là réside l'inadaptation précitée de l'article 4 du Pacte.

113. En revanche, sur un autre aspect, l'article 4 (art. 15 de la Convention européenne et art. 27 de la Convention interaméricaine) pose une exigence spécifique au regard du principe de légalité : les mesures dérogatoires ne doivent pas être "incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international", donc de celles pouvant résulter d'autres instruments internationaux.

114. Pour s'en tenir aux Conventions de Genève précitées, en vertu de l'article premier (commun aux quatre Conventions), les Etats parties s'engagent non seulement à respecter lesdites Conventions mais également - et surtout - à les faire respecter par tous les autres Etats parties en toutes circonstances, chacun s'engageant ainsi à l'égard de tous et réciproquement. Parmi ces obligations figurent, par exemple, le respect de diverses mesures protectrices des populations civiles et notamment la prohibition des bombardements indiscriminés.

115. La question posée est donc de savoir dans quelle mesure les restrictions ou dérogations admissibles, et notamment la censure militaire du temps de guerre, peuvent faire obstacle au contrôle du respect des obligations auquel se sont engagés les Etats parties en application de cet article premier commun. En d'autres termes, comment, sans information, s'assurer du respect de ces exigences ?

116. La question doit être maintenant examinée au regard du principe de légitimité (menaces exceptionnelles).

2. Le principe de légitimité selon le Pacte et son inadaptation aux situations de guerre

117. Au titre des circonstances exceptionnelles, l'article 4 du Pacte vise "un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation". De même, l'article 15 de la Convention européenne prévoit que la clause de dérogation pourra s'appliquer "en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation"; l'article 27 de la Convention américaine autorise la suspension des garanties "en cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un Etat partie".

118. S'agissant de textes limitatifs des libertés publiques, leur interprétation ne peut être que restrictive. La Cour européenne, dans l'affaire Lawless (1961), a estimé que : "le sens normal et habituel des mots - en cas de guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation - est suffisamment clair ... ils désignent une situation de crise ou un danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat". Doit-on en déduire que le terme d'état de guerre, auquel les rédacteurs du Pacte ont évité de faire référence, est ainsi absorbé par celui de danger public menaçant la vie de la nation ?

119. Si la Commission européenne des droits de l'homme comme l'ensemble de la doctrine ont rejeté, au sens de l'article 15, l'exigence d'une situation de guerre totale, c'est-à-dire d'un conflit armé menaçant "la vie même de la nation, c'est-à-dire ses frontières et son ordre interne, son économie et sa culture, comme la vie et la liberté de ses citoyens" 12/, il résulte cependant des termes retenus par les instruments internationaux que la menace doit être directe, sinon l'article 4 du Pacte (comme les articles 15 et 27 précités) n'est pas applicable. Tel serait, par exemple, le cas d'une guerre menée loin du territoire national. La possibilité de restrictions ou dérogations en rapport avec une telle guerre paraît donc exclue sur ledit territoire. Tel fut par exemple le cas de la guerre des Malouines, au cours de laquelle on remarquera que le Royaume-Uni semble s'être gardé de toute mesure restrictive en métropole 13/.

120. Dans la "guerre du Golfe", s'agissant des pays de la coalition intervenant loin de leur territoire, il nous semble donc que, du point de vue du principe de légitimité, l'article 4 du Pacte (et assimilés) n'était pas adapté pour justifier des dérogations à la liberté d'expression et d'information.

121. En effet, la notion de circonstances exceptionnelles ne constitue par un but légitime en tant que tel. Ce n'est que rapprochée des notions de sécurité nationale, d'ordre public, qu'elle doit être appréciée au regard du principe de légitimité, ce qui suppose un conflit limitrophe ou se déroulant sur le territoire national, sauf circonstances particulières. On peut citer comme exemple de circonstances particulières la décision (D.7050/75) de la Commission européenne des droits de l'homme qui, dans l'affaire Pat Arrowsmith, a estimé que des poursuites pénales contre une personne qui distribuait des tracts incitant les soldats à la désertion et qui déclarait vouloir poursuivre cette activité contraire aux objectifs énumérés au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention constituaient une mesure nécessaire dans une société démocratique, la désertion de soldats constituant une menace pour la sécurité nationale et pour l'ordre dans un groupe social. On peut logiquement penser que la solution adoptée serait appliquée quelle que soit la localisation géographique du conflit.

122. La notion de droits d'autrui peut en revanche justifier certaines restrictions quelle que soit, là encore, la situation géographique du conflit. Elle légitime par exemple l'interdiction d'exposer les prisonniers à la curiosité publique (art. 13.2 de la Troisième Convention de Genève de 1949) ou la censure motivée par le souci de protéger des vies humaines.

123. Si les juristes sont divisés sur la légitimité des restrictions en cas de conflit armé, paradoxalement cette question est moins controversée dans les milieux professionnels de la presse. C'est du moins les conclusions tirées d'un sondage réalisé à l'occasion de la "guerre du Golfe" par l'ONG Reporters Sans Frontières 14/, sondage selon lequel 63 % des journalistes interrogés ont estimé normale la censure militaire en temps de guerre, 78 % estiment que les journalistes doivent s'autocensurer. Pour 78 % d'entre eux, la légitimité de cette censure réside dans la protection des vies humaines et pour 77 % dans le risque d'informer "l'ennemi". Seuls 15 % citent le moral des armées.

124. Cette image doit être relativisée car une écrasante majorité (84 %) estime avoir été manipulée lors de la "guerre du Golfe". Le sondage a par ailleurs fait apparaître la difficulté à cerner le seuil entre les exigences inhérentes au moral des armées et la propagande en faveur de la guerre. Ont été cités comme exemples de manipulations sous forme d'informations ou d'images mondialement retransmises : le témoignage d'un faux garde du corps de M. S. Hussein, le cliché d'un cormoran dans une marée noire, la "ligne Maginot" irakienne, des informations accréditant la puissance de l'armée irakienne, le prétendu débranchement de couveuses au Koweït, la torture d'un pilote alors qu'il avait été blessé par un siège éjectable - il aurait suffi de faire état de certains cas où il y a manifestement eu mauvais traitement, toutes initiatives qui comportent le risque d'être assimilées à des manœuvres de désinformation ne répondant à aucune légitimité autre que de justifier la guerre 15/.

3. Le principe de nécessité démocratique comme facteur de promotion du droit humanitaire et de retour à la paix

a) Le principe de nécessité démocratique et la promotion du droit humanitaire

125. Ce principe, rappelons-le, repose sur les critères de proportionnalité, de non-discrimination et d'intangibilité de certains droits fondamentaux tels que la prohibition de la torture.

126. S'agissant du critère de proportionnalité, la difficulté réside dans son appréciation entre la mesure de restriction, voire de dérogation (censure totale) et les impératifs militaires du conflit.

127. En d'autres termes, autant paraissent admissibles des restrictions sous forme de censure partielle sinon totale (dérogation) tant qu'est préparée puis exécutée une opération militaire, autant il paraît difficile, au regard du principe de "nécessité démocratique", de justifier le maintien des restrictions ou de la censure lorsque l'opération est terminée. La liberté d'opinion et d'expression doit alors reprendre ses droits par le relais de la liberté d'information, pour faire connaître, par exemple, le sort réservé aux populations civiles, aux blessés ou aux prisonniers de guerre. Le fait, pour le "vaincu" d'une part, d'opposer la censure pour préserver "le moral des troupes" et pour le "vainqueur" d'autre part, de l'opposer pour éviter toute supervision sur d'éventuelles violations du droit humanitaire (sort réservé aux populations civiles, par exemple après un bombardement) nous paraît entrer en conflit avec le respect du principe de nécessité démocratique et comme tel, ne devrait pas être admis.

128. Comment justifier, par exemple, l'interdiction faite à des journalistes, par une autorité gouvernementale, d'accéder à des camps de prisonniers, à des aumôneries et à des hôpitaux lorsqu'il n'y a plus de risque pour leur vie ou celle des victimes.

129. Comment justifier qu'une chaîne de télévision "incite" ses journalistes à "éviter de provoquer de la détresse inutile" en bannissant gros plans et images difficilement supportables liés éventuellement à des attaques chimiques. N'y a-t-il pas là un risque de désinformation en accréditant par omission la thèse d'une "guerre propre" ?

130. Autre risque, celui de la violation du critère de non-discrimination par la pratique intensive - voire permanente - du système des pools reposant souvent, quant à leur composition, sur des choix contestés, voire discriminatoires. Or, les mesures restrictives doivent être appréciées limitations par limitations, certaines restrictions ou dérogations pouvant n'avoir qu'une justification temporaire - tels les pools - même si le conflit se prolonge.

131. Pour conclure sur ce point, les rapporteurs suggèrent que dans le cadre du principe de nécessité démocratique, les restrictions et dérogations ne puissent être telles qu'elles tiennent en échec le droit humanitaire, ceci d'autant plus que ce dernier considère comme intangible certains droits fondamentaux protégés par l'article 3 commun des Conventions de Genève (Prohibition de la torture, etc.).

132. Le souci de ne pas donner d'informations stratégiques à l'ennemi est parfaitement justifié, mais cela ne peut être qu'à titre provisoire; il convient, en effet, en vertu du critère de proportionnalité, dès que le risque d'informer l'ennemi ou de mettre en péril des vies humaines a disparu, de pouvoir faire toute la lumière sur d'éventuelles violations tant des droits intangibles que des droits et principes affirmés par les Conventions de Genève de 1949, et leurs Protocoles additionnels de 1977.

133. A défaut d'avoir pu prévenir de telles violations, il est nécessaire, dans une société démocratique, de pouvoir les dénoncer afin qu'elles soient sanctionnées.

134. A cet égard, nous ferons deux remarques concernant le rôle de l'opinion publique dans le contexte des conflits armés. D'une part, l'opinion publique est un instrument très efficace de prévention de violations variées des normes internationales (torture, usage des armes chimiques, bombardements indiscriminés, attaque des populations civiles, usage détourné des emblèmes internationaux protégés, etc.); la publicité est donc plus que tout nécessaire à la prévention de ces pratiques. La seconde remarque, indirectement liée à la présente analyse, concerne le rôle de l'opinion publique dans la prévention des conflits armés et la condamnation publique du recours à la force comme sanction. On rappellera dans ce sens les propos du président des Etats-Unis W. Wilson, qui avait ainsi envisagé de faire de l'opinion publique mondiale un "rouage du mécanisme des sanctions basé sur la sécurité collective" 16/.

b) Le principe de nécessité démocratique et la promotion de la paix

135. Les rapporteurs proposent par ailleurs que le critère de proportionnalité soit également apprécié en tenant compte de ce que le principe de nécessité démocratique, s'il peut justifier que soient édictées des restrictions ou dérogations, cette possibilité soit compensée par les exigences du retour à la démocratie (état d'urgence) ou à la paix (état de guerre). Par nature, les législations des temps d'exception ont pour but de permettre la mise en place de mesures destinées à rétablir la paix; elles ont donc nécessairement un caractère provisoire et limité dans le temps et doivent être levées dès qu'elles ont atteint leur but; mettre un terme à la période de tensions.

136. Dans le même sens, le principe de nécessité démocratique doit être examiné à la lumière des articles 5, paragraphe 1, du Pacte 17/ et 17 de la Convention européenne 18/, articles auxquels il ne peut être dérogé. On citera également l'article 72, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur les traités selon lequel : "Pendant la période de suspension, les parties doivent s'abstenir de tous actes tendant à faire obstacle à la reprise de l'application du traité".

137. En d'autres termes, ainsi que l'a mis en évidence le rapport précité de Mme Questiaux, en cas de circonstances exceptionnelles, le but poursuivi par les restrictions et dérogations doit être de favoriser le retour à la démocratie et, en cas de conflit armé, le retour à la paix. Par "nécessité démocratique", les rapporteurs estiment donc qu'en cas de guerre, les restrictions et dérogations à la liberté d'expression devraient en quelque sorte avoir pour finalité, en dernière instance, le retour à la paix et toute mesure qui compromettrait cette finalité ne respecterait pas le principe de proportionnalité et ne serait donc pas admissible.

Notes

- 1/ Intitulés respectivement "Chapitre I - Propositions pour une interprétation du régime légal du droit à la liberté d'opinion et d'expression" et, "Chapitre II - Les processus démocratiques et l'élaboration d'un concept de société démocratique".
- 2/ Chapitre III : "La question des restrictions admissibles".
- 3/ Voir notamment les Nos 16, 17, 18, 22, 24 pour 1990 et 1991.
- 4/ Voir, par exemple, le point 9-5 relatif au droit de quitter son pays et d'y revenir.
- 5/ Récemment l'Assemblée parlementaire au Conseil de l'Europe a de nouveau recommandé qu'une clause générale de non-discrimination soit introduite dans la Convention européenne des droits de l'homme (Rec. 1134/1990) qui serait ainsi alignée sur les normes du Pacte qui comporte une telle clause générale.
- 6/ Voir les rapports périodiques au CERD.
- 7/ Notamment la Nouvelle-Zélande; voir en particulier le rapport CERD du 19 juin 1990 (C/1984/Add.5, par. 194 à 198).
- 8/ Décision du 18 janvier 1990. Cité par Reporters Sans Frontières, 1991, p. 73.
- 9/ On citera en ce sens les orientations, en France, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme qui dans son rapport au Premier Ministre (1990) se consacre essentiellement à la prévention ne laissant à la répression qu'un quart du chapitre sur les réponses au racisme.
- 10/ Reporters Sans Frontières : "La presse en état de guerre", 1991; Article 19 : Bulletins de février et avril 1991.
- 11/ Cf. en ce qui concerne, par exemple, la France, les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou la République fédérale d'Allemagne; cf. : Reporters Sans Frontières "La presse en état de guerre", 1991.
- 12/ Cf. op. Sustertenn, Rapp. Comm. 19 décembre 1959 Lawless.
- 13/ R. Ergec, "Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles", Bruxelles, 1987.
- 14/ Lettre de Reporters Sans Frontières, No 23.
- 15/ Reporters Sans Frontières, Télévision française, Chaîne A2, émission Sept sur Sept du 14 mars 1991.

Notes (suite)

16/ P. Guggenheim, "L'organisation de l'opinion publique dans la communauté internationale", Annales d'études internationales, Genève, 1970, p. 155. Cité par M. Veuthey, Guérilla et droit humanitaire, Institut Henri Dunant, Genève, 2ème édition, 1983, p. 343.

17/ Art. 5, par. 1 "Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte.

18/ Rédaction identique à celle de l'article 5, par. 1, du Pacte.
