

Feuille Fédérale

Berne, le 30 mars 1972 124^e année Volume I

N° 13

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11171

Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

(Du 23 février 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport complémentaire pour faire le point de la situation depuis la publication de notre premier rapport, du 9 décembre 1968 (FF 1968 II 1069); nous vous soumettons en outre nos conclusions au sujet de la signature et de la ratification par la Suisse de la Convention européenne des droits de l'homme (FF 1968 II 1160 s.) et de ses protocoles.

Le rapport que nous vous présentons est divisé en cinq chapitres. L'introduction reproduit tout d'abord les conclusions de notre précédent rapport et rappelle ensuite les initiatives qui ont été prises dans l'intervalle sur le plan parlementaire, en ce qui concerne l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme (appelée ci-après «la Convention»). Le deuxième chapitre dresse un bilan de la Convention et de ses protocoles. Dans le troisième chapitre, nous passons brièvement en revue les réserves qui devraient être formulées lors de la ratification de la Convention, en mentionnant les changements survenus depuis 1968. Le quatrième chapitre est une appréciation générale de la position de notre pays à l'égard de la Convention. Enfin, nos conclusions sont résumées dans un cinquième chapitre. Selon le calendrier que nous proposons, la Convention serait signée en 1972, tandis que la ratification n'interviendrait qu'après la votation concernant l'abrogation des articles de de la constitution sur les jésuites et les couvents (art. 51 et 52).

Dans le présent rapport, nous avons mis l'accent sur les aspects les plus importants de l'adhésion de notre pays à la Convention, notamment du point de vue politique, et nous avons laissé de côté la discussion des problèmes juridiques que soulèverait la ratification de cette Convention. La comparaison détaillée de notre droit interne avec les dispositions de la Convention, constituant une mise à jour de notre rapport du 9 décembre 1968, sera reprise dans le message que nous vous adresserons, le moment venu, en vue de la ratification de

ladite Convention. Nous aurons alors l'occasion de signaler les principaux développements de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme, puis de montrer que la situation évolue aussi sur le plan des législations de la Confédération et des cantons.

I. Introduction

1. Dans notre rapport du 9 décembre 1968 à l'Assemblée fédérale, nous avons exprimé l'avis que la décision de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles ne devrait pas être retardée plus longtemps (FF 1968 II 1158). Cette adhésion aurait dû être assortie de cinq réserves portant sur les points suivants (mentionnés dans l'ordre des articles de la Convention et du protocole additionnel):

- a. Les lois cantonales sur l'internement administratif;
- b. Les exceptions au principe de la publicité des débats et du jugement;
- c. Les articles d'exception de la constitution fédérale (articles dits «confessionnels»);
- d. Les inégalités de fait existant, dans plusieurs cantons, quant à la jouissance du droit à l'instruction;
- e. La non-participation des femmes aux élections législatives fédérales et, sauf exceptions, cantonales, ainsi que les exceptions au caractère secret du scrutin («Landsgemeinden»).

En outre, une déclaration interprétative aurait dû être faite en raison de la pratique existant dans la procédure pénale fédérale ainsi que dans le droit de plusieurs cantons, qui consiste à mettre à la charge du condamné les frais de la cause, y compris l'indemnité allouée au défenseur d'office d'un indigent et à l'interprète.

Au surplus, nous avons admis que la Suisse devrait, en ratifiant la Convention, accepter, pour une durée déterminée, la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme en matière de requêtes individuelles (art. 25) et reconnaître comme obligatoire, pour une durée indéterminée, la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme sur toutes les affaires concernant l'interprétation ou l'application de la Convention (art. 46).

2. Le Conseil national a, le 16 juin 1969, approuvé les conclusions de notre rapport, par 88 voix contre 80. De son côté, le Conseil des Etats, dans sa séance du 7 octobre 1969, a pris acte du rapport par 22 voix contre 20, sans en approuver les conclusions. Dans ces conditions, nous avons renoncé à signer la Convention.

Au surplus, les deux chambres ont adopté, les 16 juin et 7 octobre 1969, une motion qui avait été proposée par la commission du Conseil national le 28 avril 1969 et aux termes de laquelle «le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatifs aussi rapidement que possible des propositions permettant d'éliminer les réserves nécessaires lors de la ratification de la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme, et surtout des projets tendant à introduire le suffrage féminin et à éliminer les articles confessionnels».

3. Le 1^{er} mars 1971, M. Eggenberger, conseiller national, a déposé une motion ainsi conçue: «Le projet relatif au suffrage féminin et à l'éligibilité des femmes ayant été accepté le 7 février 1971 par le peuple et les cantons, un des obstacles majeurs à l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme a, semble-t-il, été écarté. Le Conseil fédéral est par conséquent chargé de signer la Convention et de la soumettre aux conseils législatifs en vue de sa ratification.»

La motion a été développée au Conseil national par M. Eggenberger le 2 décembre 1971. Dans sa réponse provisoire, le chef du Département politique a déclaré, comme nous l'avions déjà annoncé le 20 septembre 1971 en réponse à une petite question du conseiller national Tenchio, qu'un rapport complémentaire serait soumis aux chambres fédérales sur la signature de la Convention européenne des droits de l'homme par la Suisse. Si ce rapport est approuvé, notre intention est de signer la Convention et de vous adresser un message concernant la ratification après la votation relative aux articles confessionnels de la constitution fédérale, quelle qu'en soit l'issue.

A la suite de l'élection de M. Eggenberger au Conseil des Etats, la motion a été reprise par M. Muheim.

II. La Convention européenne des droits de l'homme, ses protocoles, et l'Accord européen concernant les personnes qui participent aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme

1. La Convention a été ratifiée par quinze des dix-sept Etats actuellement membres du Conseil de l'Europe. La France, qui l'a signée le 4 novembre 1950, ne l'a toujours pas ratifiée. La Grèce, qui s'est retirée du Conseil de l'Europe, a dénoncé la Convention et le protocole additionnel le 12 décembre 1969. Conformément à l'article 65 de la Convention, cette dénonciation a pris effet le 13 juin 1970.

Tous les Etats contractants, à l'exception de Chypre, de l'Italie, de Malte et de la Turquie, ont souscrit les deux déclarations facultatives relatives au droit de requête individuel devant la Commission et à la juridiction obligatoire de la Cour.

Le protocole additionnel, qui est entré en vigueur le 18 mai 1954, lie les mêmes Etats que la Convention. Il reconnaît notamment le droit à l'instruction et oblige les Etats à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif.

Les protocoles n^{os} 2 et 3 sont entrés en vigueur le 21 septembre 1970, après avoir été ratifiés par tous les Etats parties à la Convention. A partir de cette date, les articles premier à 4 du protocole n^o 2, qui attribue à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner, à la demande du Comité des minis-

tres, des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles, sont considérés comme faisant partie intégrante de la Convention. En outre, à la suite de l'entrée en vigueur du protocole n° 3, qui a modifié les articles 29, 30 et 34 de la Convention, les sous-commissions, dont la tâche consistait à établir les faits, à se mettre à la disposition des parties pour tenter de parvenir à un règlement amiable et, le cas échéant, à dresser un rapport (art. 28 à 30 de la Convention), sont remplacées par la Commission européenne des droits de l'homme elle-même; cette commission est au surplus habilitée à rejeter une requête à l'unanimité si un nouvel examen des faits révèle un motif d'irrecevabilité.

Le protocole n° 4, qui reconnaît certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le protocole additionnel, est en vigueur depuis le 2 mai 1968. Il a été ratifié par la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège et la Suède. Tous ces pays ont en outre déclaré reconnaître le droit de requête individuel et la juridiction obligatoire de la Cour pour les articles premier à 4 dudit protocole.

Le protocole n° 5 est entré en vigueur le 20 décembre 1971, après avoir été ratifié par tous les Etats parties à la Convention. Il a modifié les articles 22 et 40 de la Convention, qui ont trait à la durée du mandat des membres de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme.

Ouvert à la signature le 6 mai 1969, l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme est entré en vigueur le 17 avril 1971. Il a été ratifié par la Belgique, Chypre, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Cet accord confère certaines immunités et facilités aux personnes qui participent aux procédures devant la Commission et devant la Cour. Il prévoit notamment le droit de correspondre librement avec les organes en question et réglemente l'exercice de ce droit par les personnes détenues. Celles-ci doivent avoir en particulier la possibilité, dans le cas d'une requête à la Commission et de toute procédure qui en résulte, de correspondre avec un conseil admis à plaider devant les tribunaux du pays où elles sont détenues, ainsi que de s'entretenir avec lui sans qu'elles puissent être entendues par n'importe qui d'autre. En outre, l'accord oblige les Etats contractants à faciliter le déplacement et le transit des personnes appelées à participer aux procédures dont il s'agit.

2. A la fin de septembre 1971, la Commission européenne des droits de l'homme avait enregistré huit requêtes introduites par un Etat contractant contre un autre Etat contractant (art. 24 de la Convention) et environ 5180 requêtes introduites contre une Partie contractante par des particuliers ou des groupes de personnes (art. 25 de la Convention). De 1963 à 1966, le nombre des requêtes enregistrées s'est maintenu à environ 300 par an. Dès 1967, ce chiffre s'est élevé à environ 450 par an, pour tomber à 375 en 1970. Il semble que, pour 1971, ce nombre se situe autour de 440, avec une augmentation assez marquée dans

la variété et l'importance des affaires. A noter en outre que, le 16 décembre 1971, le gouvernement irlandais a saisi la Commission d'une requête formulée en application de l'article 24 de la Convention et dirigée contre le Royaume-Uni. Cette requête se réfère à la situation en Irlande du Nord.

En ce qui concerne les requêtes individuelles, environ 95 pour cent d'entre elles ont été déclarées irrecevables ou ont été rayées du rôle sans que la Commission européenne des droits de l'homme les ait communiquées aux gouvernements mis en cause. Quant aux 5 pour cent restants, soit environ 260 affaires, 183 ont été rejetées après observations écrites ou orales du gouvernement mis en cause, alors que 85 ont été déclarées recevables et ont, par conséquent, été examinées par le Comité des ministres ou par la Cour européenne des droits de l'homme, ou sont encore pendantes.

Depuis sa création en 1959, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de dix affaires. Outre les affaires Lawless, De Becker, Wemhoff, Neumeister et celles dites «affaires linguistiques belges», déjà évoquées dans notre précédent rapport du 9 décembre 1968, la Cour a examiné cinq nouveaux cas. Le 10 novembre 1969, elle a rendu deux arrêts dans les affaires Stögmüller et Matznetter concernant l'Autriche, affaires qui avaient trait à la durée de la détention préventive. Par un arrêt prononcé le 17 janvier 1970, elle a constaté l'absence de violation de la Convention dans l'affaire Delcourt, qui intéressait la Belgique. Le litige portait principalement sur la présence d'un membre du parquet de la Cour de cassation au délibéré de celle-ci. Les affaires De Wilde, Ooms et Versyp, connues sous le nom d'«affaires de vagabondage», ont fait l'objet d'un arrêt de la Cour en date du 18 juin 1971. Elles concernaient, pour l'essentiel, certains aspects de la législation belge sur le vagabondage. Enfin, la Cour a rendu, le 16 juillet 1971, son arrêt dans l'affaire Ringeisen, qui soulevait notamment la question de savoir si la détention provisoire du requérant, un ressortissant autrichien, avait duré ou non au-delà du «délai raisonnable» prévu à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

III. Réserves que la Suisse devrait formuler en ratifiant la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles

1. Les lois cantonales sur l'internement administratif

Cette réserve porterait sur l'article 5 de la Convention, qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté («habeas corpus»). Elle serait destinée à exclure l'application de cette disposition aux lois cantonales prévoyant l'internement de certaines catégories de personnes par décision d'une autorité administrative (FF 1968 II 1097 et 1106). Elle demeure nécessaire. Il convient cependant de relever que plusieurs cantons ont récemment révisé leur législation en matière d'internement administratif (Schwyz, Saint-Gall et Vaud, notamment) ou se proposent de le faire (Lucerne, Uri, Grisons et Valais, en particulier).

A la suite de l'envoi par le Département fédéral de l'économie publique, le 6 juillet 1970, d'une circulaire aux gouvernements cantonaux concernant la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé ou obligatoire, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a attiré l'attention des autorités fédérales sur certaines insuffisances de la réglementation actuelle applicable au placement dans un établissement, conformément au droit fédéral de la tutelle (art. 406 et 421, ch. 13, du code civil suisse). La question de la compatibilité de la procédure de placement d'un pupille dans un établissement avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme est à l'étude. Suivant le résultat de cet examen, il sera peut-être nécessaire d'étendre la réserve prévue au sujet de l'internement administratif dans les cantons au droit fédéral de la tutelle, aussi longtemps du moins que l'article 406 du code civil n'aura pas été modifié. Nous avons déjà envisagé le 1^{er} juin 1971, en réponse à une petite question du conseiller national Schaffer, d'aborder ce problème en priorité dans le cadre de la révision du droit de la filiation. Un expert a été chargé des travaux préparatoires.

2. Les exceptions au principe de la publicité des débats et du jugement

Par cette réserve, qui porterait sur l'article 6 de la Convention, la Suisse déclarerait, d'une part, exclure l'application du principe de la publicité des débats et des jugements aux procédures qui se déroulent devant une autorité administrative et qui ont trait à une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale; elle déclarerait, d'autre part, appliquer ce principe sans préjudice des dispositions des lois cantonales de procédure civile ou pénale sur le prononcé et la communication du jugement (FF 1968 II 1118). La nécessité d'une telle réserve n'est pas contestée. Nous n'envisageons d'ailleurs pas d'entreprendre quoi que ce soit en vue de la retirer ultérieurement.

3. Les articles d'exception de la constitution fédérale (articles dits «confessionnels»)

Cette réserve concerne l'article 9 de la Convention, qui reconnaît le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (FF 1968 II 1127). Nous vous avons soumis, le 23 décembre 1971, un message concernant l'abrogation des articles de la constitution sur les jésuites et les couvents (art. 51 et 52) (FF 1972 I 101). L'élimination de ces deux dispositions de notre constitution dispenserait la Suisse de formuler la réserve envisagée à ce sujet.

4. Les inégalités de fait existant, dans plusieurs cantons, quant à la jouissance du droit à l'instruction

Ces inégalités, qui entrent en conflit avec l'article 2 du protocole additionnel garantissant le droit à l'instruction (FF 1968 II 1136), tendent à disparaître. C'est ainsi que plusieurs gymnases des cantons de Suisse centrale ont récemment

ouvert leurs portes aux jeunes filles. En outre, le nouvel article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution relatif au droit de chacun d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes, tel que nous venons de le proposer, résoudra, s'il est adopté, le problème des discriminations de fait qui existent, dans le domaine de l'enseignement, entre jeunes gens et jeunes filles (FF 1972 I 145). On peut dès lors prévoir qu'il sera possible, dans un avenir assez proche, de renoncer à cette réserve.

5. La non-participation des femmes aux élections législatives fédérales et, sauf exceptions, cantonales, ainsi que les exceptions au caractère secret du scrutin

La situation dans ce domaine s'est profondément modifiée depuis 1968 (FF 1968 II 1139). L'introduction, le 7 février 1971, du suffrage féminin sur le plan fédéral diminue considérablement la portée politique de la réserve proposée au sujet de l'article 3 du protocole additionnel. En dépit de ce fait, une réserve reste cependant nécessaire pour tenir compte, d'une part, des cantons et demi-cantons qui n'ont pas encore adopté intégralement le suffrage féminin en matière cantonale et communale (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Soleure, Appenzell [les deux Rhodes] et Grisons), et, d'autre part, du caractère non secret du scrutin pour l'élection du corps législatif dans les «Landsgemeinden». Nous pensons d'ailleurs, en ce qui concerne ce dernier point, que la réserve y relative pourrait être maintenue.

6. Dans notre rapport du 9 décembre 1968, nous avons admis que la Suisse devrait faire, en ratifiant la Convention, outre les cinq réserves susmentionnées, une déclaration interprétative de l'article 6, paragraphe 3, lettres *c* et *e*, qui a trait à la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office et d'un interprète (FF 1968 II 1121). La question de l'interprétation à donner à la notion de gratuité figurant dans la disposition précitée n'a pas encore été tranchée par la Commission ou par la Cour européenne des droits de l'homme. Il nous paraît dès lors que cette déclaration garde toute son utilité.

7. Depuis la publication de notre précédent rapport, une difficulté nouvelle a surgi, qui pourrait inciter la Suisse à formuler une réserve supplémentaire en ratifiant la Convention. Dans son arrêt rendu le 16 juillet 1971 dans l'affaire Ringeisen, la Cour européenne des droits de l'homme a donné son interprétation de la notion de «contestations sur des droits et obligations de caractère civil», figurant à l'article 6, paragraphe 1^{er}. Elle a notamment déclaré qu'il n'est pas nécessaire, pour que cette disposition s'applique à une contestation, que les deux parties au litige soient des personnes privées. Les termes français «contestations sur des droits et obligations de caractère civil» couvrent toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé. De l'avis de la Cour, peu importent dès lors la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative, etc.) et celle de l'autorité compétente en la matière (juridiction de droit commun, organe administratif etc.).

La tendance de la Cour de donner un sens large au mot «civil» soulève des problèmes délicats pour notre pays, où des autorités administratives sont appelées à trancher des litiges de droit civil et à intervenir dans des rapports de droit privé. Afin d'éviter qu'une notion extensive de la contestation de caractère civil ne puisse avoir des incidences sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons, il sera probablement nécessaire de faire, au moment de ratifier la Convention, une réserve concernant la portée de l'article 6. La formulation de cette réserve dépendra, d'une part, du résultat des études qui devront encore être entreprises à ce sujet et, d'autre part, des éventuels développements de la jurisprudence de la Commission ou de la Cour. Nous aurons l'occasion de fixer notre attitude à ce sujet dans le message que nous vous adresserons, le moment venu, à propos de la ratification de la Convention.

IV. Considérations générales

Nous avons conclu notre rapport du 9 décembre 1968 en déclarant notamment que la décision de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme, avec les réserves nécessaires, ne devrait pas être retardée plus longtemps. Nous sommes toujours convaincus que la Suisse se doit de participer à l'important mouvement d'internationalisation de la protection des droits de l'homme qui a trouvé son couronnement, sur le plan européen, dans l'adoption, le 4 novembre 1950, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si, en 1969, une attitude d'expectative pouvait encore se justifier, notre abstention, après l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral et la proposition de supprimer les articles confessionnels de la constitution, risquerait de ne plus être comprise, notamment à l'étranger. Nous pensons en outre qu'il est important que notre pays puisse faire entendre sa voix à Strasbourg, alors que se développe une abondante jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme.

Le problème de notre adhésion à la Convention se présente sous deux aspects distincts. Sur le plan interne, tout d'abord, nous avons relevé, dans notre rapport du 28 avril 1971 sur l'application des grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1967-1971 (FF 1971 I 880), que la tâche consistant à sauvegarder les libertés fondamentales de l'individu et à les développer a la plus grande importance. Il s'agit d'une des constantes de la politique que nous nous sommes efforcés de suivre pour assurer le respect du droit. Tout doit dès lors être entrepris, ajoutions-nous dans ce rapport, pour faciliter l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est pas douteux que celle-ci, une fois incorporée dans notre ordre juridique, aura des effets positifs sur le maintien et le développement de nos institutions, qui sont celles d'un Etat fondé sur le droit. Cette influence s'exerce déjà, directement ou indirectement, sur notre législation dans le sens d'un renforcement des libertés individuelles et de leurs garanties judiciaires. C'est ainsi, par exemple, que le projet de loi fédérale sur le droit pénal administratif, que nous vous avons soumis avec un message du 21 avril 1971 (FF 1971 I 1017), s'inspire de

la Convention. De leur côté, plusieurs cantons saisissent l'occasion d'une modification de leur code de procédure pénale pour l'adapter aux exigences de la Convention, dans le souci notamment de mieux protéger les droits de l'inculpé au cours de l'instruction préparatoire, ou revisent leur législation en matière d'internement administratif. La ville de Zurich, pour sa part, a récemment créé un poste d'«ombudsman» pour les affaires communales, institution qui a déjà été recommandée à plusieurs reprises par le Conseil de l'Europe.

Indépendamment de cet aspect interne, la question de la ratification de la Convention par la Suisse doit aussi être considérée sous l'angle de nos relations extérieures. En adhérant, il y a bientôt neuf ans, au Conseil de l'Europe, notre pays a marqué son attachement à certaines valeurs spirituelles et morales, qui sont le patrimoine commun des peuples de l'Europe occidentale. En cherchant aujourd'hui à aménager ses relations avec les Communautés européennes, la Suisse réaffirme sa volonté de participer aux efforts d'intégration européenne. Or, pour reprendre les termes du professeur *Werner Kägi*, que serait cette intégration sans le fondement des droits de l'homme? Une Europe unie ne peut se concevoir sans une même fidélité à certains principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable.

Dans un arrêt rendu le 17 décembre 1970, la Cour de justice des Communautés européennes a admis que «le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect» (Affaire «Internationale Handelsgesellschaft», Recueil de la jurisprudence de la Cour, vol. XVI, p. 1125 s.). Elle a ainsi reconnu que la Communauté participe aux conceptions communes des Etats membres en ce qui concerne les valeurs de démocratie, de liberté et de respect de la personne humaine qui sont le fondement du système politique de l'Europe occidentale. Or ces traditions communes ont trouvé leur expression juridique et politique la plus élevée dans la Convention européenne des droits de l'homme, qui a instauré un «ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe», afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit. C'est donc à juste titre que la «Déclaration de Vienne sur la protection des droits de l'homme en Europe», adoptée par la récente conférence parlementaire sur les droits de l'homme organisée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, relève l'importance politique primordiale de la Convention et affirme que celle-ci doit demeurer la «pierre angulaire» de la construction européenne. A un moment où le Conseil de l'Europe s'interroge sur son avenir, il nous paraît nécessaire et justifié de souligner la place éminente que la Convention occupe, à côté de la Charte sociale européenne, dans l'œuvre d'unification de l'Europe que cette organisation poursuit inlassablement depuis plus de vingt ans.

V. Conclusions

Dans notre rapport du 9 décembre 1968, nous avons manifesté notre intention de signer la Convention européenne des droits de l'homme et ses cinq

protocoles. Cette intention était peut-être trop ambitieuse. Tenant compte du souci légitime de ne pas alourdir la ratification en formulant un trop grand nombre de réserves, nous nous proposons d'avancer par étapes, en signant tout d'abord la Convention, telle qu'elle a été complétée par le protocole n° 2 et amendée par les protocoles n°s 3 et 5, ainsi que l'Accord européen du 6 mai 1969 concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Cette manière de procéder permettrait à la Suisse de faire l'économie, lors de la ratification, des deux réserves encore nécessaires en raison, d'une part, de l'absence de suffrage féminin intégral dans certains cantons et du caractère non secret du scrutin dans les «Lands-gemeinden» et, d'autre part, des discriminations de fait dans la jouissance du droit à l'instruction. Un renvoi de la signature du protocole additionnel à la Convention se justifie pour plusieurs motifs. Des travaux sont actuellement en cours au sein du Conseil de l'Europe, qui visent à un élargissement de la portée de l'article 3 relatif à l'obligation d'organiser des élections libres pour le choix du corps législatif. En outre, le droit de vote des femmes progresse rapidement sur les plans cantonal et communal. Il nous semble au surplus raisonnable d'attendre le résultat des discussions concernant les nouveaux articles de la constitution sur l'enseignement (art. 27 et 27^{bis}) avant d'accepter le droit à l'instruction, garanti par l'article 2 dudit protocole. Enfin, les discriminations dans le domaine de l'éducation sont appelées à disparaître. Quant au protocole n° 4, il nous paraît également préférable de surseoir à sa signature, compte tenu de certains problèmes délicats que soulève l'interprétation de son article 2 relatif au droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence sur le territoire d'un Etat et des impératifs de la politique actuelle du Conseil fédéral en matière de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère.

En revanche, nous pensons toujours qu'il est essentiel que la Suisse accepte, même pour une durée limitée, le droit de requête individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme (art. 25) et reconnaisse la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (art. 46). A ce propos, il convient de relever que la Suisse, en reconnaissant dès le début la juridiction de la Cour internationale de justice et en concluant de nombreux traités contenant une clause d'arbitrage obligatoire, a déjà accepté de se soumettre à des décisions internationales, même lorsque des intérêts vitaux du pays sont en jeu. En outre, il est important de rappeler que la Commission européenne des droits de l'homme, qui ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (art. 26), n'exerce pas de véritable fonction judiciaire. Son rôle se borne, après avoir établi les faits, à se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire et à formuler, le cas échéant, un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat mis en cause, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. Cet avis ne lie nullement l'Etat en question. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas la compétence d'annuler des jugements de tribunaux nationaux, des normes du droit étatique ou des décisions d'autorités administratives internes. La force obligatoire des arrêts de la Cour

est conforme aux principes du droit international général et ne va pas au-delà des obligations que la Suisse a assumées en concluant de nombreux traités d'arbitrage.

Une renonciation aux deux déclarations y relatives aurait pour conséquence de réduire considérablement la portée de notre adhésion. Le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme, mis sur pied par la Convention, forme avec elle un tout et ne devrait normalement pas en être dissocié. Il représente un pas important sur la voie conduisant à l'établissement progressif d'une véritable communauté juridique européenne. Des motifs impérieux de solidarité avec les Etats qui ont accepté de se soumettre à une procédure de contrôle international dans le domaine des droits de l'homme doivent en outre nous inciter à envisager une adhésion pleine et entière à la Convention. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans notre message concernant l'approbation de la Convention.

Si vous pouvez vous rallier à ces conclusions, nous avons l'intention de signer la Convention européenne des droits de l'homme cette année encore.

Nous vous soumettrions le message vous proposant d'approuver la Convention après la votation relative à l'abrogation des articles de la constitution fédérale sur les jésuites et les couvents (art. 51 et 52). La suppression de ces deux dispositions rendrait superflue une réserve concernant l'article 9 de la Convention (droit à la liberté religieuse). Si nous décidions alors de ratifier la Convention, des réserves ne devraient plus être formulées qu'à propos des points suivants :

- a. Les lois cantonales sur l'internement administratif et, éventuellement, la procédure de placement d'un pupille dans un établissement en vertu du droit fédéral de la tutelle;
- b. Les conséquences, sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons, de l'interprétation large donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à la notion de « contestations sur des droits et obligations de caractère civil », figurant à l'article 6 de la Convention;
- c. Les exceptions au principe de la publicité des débats et du jugement.

Vu ce qui précède, nous vous proposons de prendre acte du présent rapport complémentaire et d'en approuver les conclusions.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 23 février 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Celio

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Du 23 février 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11171
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1972
Date	
Data	
Seite	989-999
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 160

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.