

Feuille Fédérale

Berne, le 31 décembre 1968 120^e année Volume II

N^o 52

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10114

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

(Du 9 décembre 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport pour faire suite au postulat du Conseil national du 22 juin 1966 (postulat Eggenberger) demandant au Conseil fédéral d'exposer les conditions juridiques qui devraient être créées pour permettre l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme (appelée ci-après: «la Convention»).

Ce postulat a été précédé de plusieurs interventions tant au Conseil national qu'au Conseil des Etats. Le sujet a, en effet, été évoqué dans le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 1962 concernant les relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe (FF 1962, II, 1088). La même année, M. Furgler avait déposé une interpellation au Conseil national à laquelle nous avons répondu le 11 décembre 1962. La Convention a été également mentionnée au Conseil des Etats le 14 décembre 1965, dans la réponse à l'interpellation de M. Lusser.

En substance, nous étions arrivés à la conclusion qu'il ne serait possible de signer la Convention qu'à la condition de formuler un certain nombre de réserves, mais que ces réserves auraient une portée considérable, de sorte que nous ne pouvions recommander cette procédure.

Depuis lors, le Conseil fédéral a été amené à modifier son point de vue, ainsi qu'il l'a laissé entrevoir dans son rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (FF 1968, I, 1226). Nous estimons en effet qu'il n'est pas indispensable que la Confédération et les cantons procèdent aux ajustements nécessaires avant une ratification de la Convention. Il serait souhaitable que la Suisse y adhère en formulant certaines réserves.



CHAPITRE PREMIER

La Convention européenne des droits de l'homme

1. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été signée à Rome le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle est complétée par deux déclarations et cinq protocoles, à savoir:

- la déclaration relative à l'article 25 de la Convention (droit de recours individuel), du 4 novembre 1950;
- la déclaration relative à l'article 46 de la Convention (juridiction de la Cour), du 4 novembre 1950;
- le protocole additionnel à la Convention, du 20 mars 1952, entré en vigueur le 18 mai 1954;
- le protocole n° 2 à la Convention, attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs, du 6 mai 1963;
- le protocole n° 3 à la Convention, modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention, du 6 mai 1963;
- le protocole n° 4 à la Convention, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention, du 16 septembre 1963, entré en vigueur le 2 mai 1968;
- le protocole n° 5 à la Convention, modifiant les articles 22 et 40 de la Convention, du 20 janvier 1966.

La Convention répond à un des objectifs expressément formulés dans le préambule du Statut du Conseil de l'Europe, en vertu duquel les membres de cette organisation proclament leur attachement inébranlable aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable. Son adoption représente, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, une des premières mesures propres à assurer une garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948. Elle ne vise en effet qu'un nombre plus restreint de droits, les droits civils et politiques¹⁾, mais tend en revanche à assurer leur sauvegarde effective en instituant un mécanisme international de protection sous la forme d'une Commission et d'une Cour européennes des droits de l'homme chargées de veiller au respect des engagements assumés par les Etats contractants aux termes de la Convention. Quant aux

¹⁾ C'est la terminologie dont a usé l'Assemblée générale des Nations Unies lorsqu'elle a adopté, le 16 décembre 1966, deux traités sur la protection des droits de l'homme, à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

droits économiques et sociaux, ils sont contenus dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961 et entrée en vigueur le 26 février 1965, que la Suisse n'a pas encore signée.

2. La Convention garantit le droit à la vie (art. 2); elle interdit la torture, les peines et traitements dégradants ou inhumains (art. 3), l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire (art. 4); elle garantit le droit à la liberté et à la sûreté (art. 5), le droit à un procès équitable et les droits de la défense (art. 6); elle interdit la rétroactivité de la loi pénale (art. 7), garantit le respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (art. 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9), la liberté d'expression (art. 10); la liberté de réunion pacifique et d'association (art. 11), ainsi que le droit au mariage et le droit de fonder une famille (art. 12). Le protocole additionnel sauvegarde en outre le droit au respect des biens privés (art. 1), le droit à l'instruction (art. 2) et proclame l'obligation pour les Etats contractants d'organiser, à intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif (art. 3). Le protocole n° 4, de son côté, interdit les peines privatives de liberté en cas d'inexécution d'une obligation contractuelle (art. 1^{er}), garantit le droit à la libre circulation et au libre choix d'une résidence (art. 2), et interdit l'expulsion par l'Etat de ses ressortissants (art. 3), ainsi que les expulsions collectives d'étrangers (art. 4). La Convention garantit enfin le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation de ces droits ou libertés (art. 13).

En vertu de l'article premier de la Convention, les droits et libertés qui y sont contenus doivent être reconnus à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats contractants, qu'il s'agisse de leurs propres ressortissants, de ressortissants d'un autre Etat contractant ou d'un Etat tiers, ou encore d'apatrides. Leur jouissance doit en outre être assurée sans distinction fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation (art. 14).

Il n'y a pas de droits absolus, toute liberté individuelle trouvant une limite dans les exigences du bien public. La Convention et les deux protocoles sus-indiqués prévoient donc un certain nombre de restrictions et d'exceptions, particulières ou générales. Ainsi, l'exercice des droits et libertés cités plus haut peut faire, dans l'intérêt général, l'objet de restrictions, que la Convention définit le plus souvent avec précision, pour des motifs tels que, par exemple, l'ordre public, la protection de la santé, les besoins de la justice ou de la sécurité nationale. L'article 15 autorise par ailleurs les Etats contractants à prendre des mesures qui dérogent aux obligations prévues par la Convention en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant l'existence de la nation, et cela dans la mesure où la situation l'exige et à la condition de ne pas commettre ce faisant une violation d'autres obligations découlant du droit international. Enfin, les Etats gardent, en vertu de l'article 16, la faculté d'imposer des restric-

tions à l'activité politique des étrangers, alors que l'article 17 empêche de se prévaloir des droits conférés par la Convention pour se livrer à une activité visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention.

Nous vous prions de vous reporter pour plus de détails au texte de la Convention et des protocoles qui sont annexés au présent rapport.

3. Les organes institués pour garantir le respect des droits et des libertés inscrits dans la Convention et ses protocoles constituent une création particulièrement originale. Ils sont au nombre de deux, à savoir la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Par ailleurs, la Convention confie au Comité des ministres du Conseil de l'Europe certaines attributions dans ce domaine.

La Commission européenne des droits de l'homme est composée d'autant de membres qu'il y a d'Etats contractants, à raison d'un ressortissant par Etat (art. 20). Les membres sont élus par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une liste de noms dressée par le bureau de l'Assemblée consultative d'après des propositions émanant de chaque groupe de représentants des Etats contractants au sein de l'Assemblée (art. 21).

La Cour européenne, en revanche, compte un nombre de juges égal à celui des Etats membres du Conseil de l'Europe – ce qui permet à la Suisse d'y être représentée bien que n'ayant pas signé la Convention – à raison d'un ressortissant par Etat (art. 38). Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée consultative sur une liste de candidats présentés par les Etats membres, chaque Etat ayant le droit de présenter trois candidats, dont deux au moins de sa nationalité (art. 39).

Les membres de la Commission, comme ceux de la Cour, siègent à titre individuel¹⁾.

La Commission constitue une première instance. Selon un principe constant en droit international, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (art. 26).

Chaque Etat contractant peut, en vertu de l'article 24, saisir la Commission, par l'intermédiaire du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, de tout manquement aux dispositions de la Convention qu'il croit pouvoir imputer à un autre Etat contractant. Dans la logique du système de protection reposant sur la notion de garantie collective des droits et libertés définis dans la Convention, il n'est donc pas nécessaire, en cas de requête étatique, que cette violation intéresse l'un des ressortissants de l'Etat plaignant, à qui il pourrait, conformément au droit international, accorder sa protection diplomatique.

La Commission peut être également saisie par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus par la Convention (art. 25).

¹⁾ Pour les membres de la Commission, cf. art. 23 de la Convention, et pour les juges à la Cour, lire: Vasak, La Convention européenne des droits de l'homme, p. 152.

Toutefois, ce droit de requête individuel ne peut être exercé que contre un Etat contractant qui a déposé la déclaration correspondante. L'acceptation de cette compétence de la Commission est donc facultative.

Les fonctions de la Commission peuvent être comparées à celles d'un organe d'enquête et de conciliation. Après avoir statué sur la recevabilité d'une requête, elle établit les faits et s'efforce d'obtenir un règlement amiable de l'affaire (art. 28). Si un tel règlement ne peut intervenir, la Commission a le choix entre deux procédures. Elle peut soit consigner les faits dans un rapport en formulant un avis sur le point de savoir si ceux-ci révèlent une violation de la Convention et transmettre ce rapport au Comité des ministres, avec, éventuellement, des propositions à l'appui (art. 31), soit, dans un délai de trois mois à dater de la transmission de son rapport au Comité des ministres, saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière démarche n'est toutefois possible que lorsque les parties en cause ont accepté, dans le cas particulier, ou d'une manière générale en signant la déclaration y relative, de reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale la juridiction de la Cour (art. 46).

Dans le premier cas, l'affaire n'ayant pas été déférée à la Cour, le Comité des ministres décide à la majorité des deux tiers s'il y a eu ou non une violation de la Convention. Dans l'affirmative, il impartit à l'Etat contractant en cause un délai durant lequel il doit prendre les mesures qu'entraîne cette décision. Si l'Etat intéressé n'adopte pas des mesures satisfaisantes dans le délai fixé, le Comité des ministres décide, toujours à la majorité des deux tiers, de donner à sa décision initiale «les suites qu'elle comporte» et publie le rapport (art. 32).

L'article 32, paragraphe 4, de la Convention dispose que les Etats contractants s'engagent à considérer comme obligatoire toute décision que le Comité des ministres peut prendre en pareil cas. Dans la pratique, toutefois, le Comité ne dispose, selon le Statut du Conseil de l'Europe, d'aucun pouvoir de contrainte et la Convention elle-même ne mentionne en fait qu'une seule forme de sanction: la publication du rapport de la Commission. Cette constatation n'enlève cependant rien au caractère obligatoire des décisions du Comité des ministres.

Dans le second cas, la Cour européenne des droits de l'homme est appelée par la Commission à connaître de la violation de la Convention. Mais la Cour peut aussi être saisie par d'autres voies, à savoir par l'Etat contractant dont la victime est le ressortissant, par l'Etat contractant qui avait, en première instance, saisi la Commission ou encore par un Etat contractant mis en cause, mais toujours à la condition que l'Etat ou les Etats contractants intéressés se soient soumis à la juridiction obligatoire de la Cour (art. 48). Un particulier ne peut donc s'adresser à la Cour, devant laquelle seuls les Etats contractants et la Commission ont qualité pour se présenter. Les arrêts de la Cour sont définitifs, sauf révision, et l'article 53 de la Convention prévoit que les Etats s'engagent à s'y conformer dans les litiges auxquels ils sont parties. Cependant, les décisions de la Cour ne sont pas exécutoires de plein droit. Le Comité des ministres en

surveille l'exécution, sans avoir, comme vu plus haut, le pouvoir de contraindre l'Etat à s'y conformer.

Ainsi, les organes institués par la Convention européenne des droits de l'homme ont, en ce qui concerne tout au moins le Comité des ministres et la Cour, des pouvoirs partiellement supranationaux. Il est vrai que la compétence de la Cour n'est que facultative et que, dans la pratique, ni la Cour ni le Comité ne sont en mesure de contraindre un Etat contractant de se conformer à une décision; mais ces organes disposent d'une autorité morale considérable à laquelle il serait difficile de se dérober, d'autant plus qu'en dernier ressort le Comité des ministres aurait, théoriquement tout au moins, la faculté de suspendre, en application de l'article 8 du Statut, l'Etat récalcitrant de son droit de représentation, voire de l'inviter à se retirer du Conseil. Le refus d'un membre de s'incliner devant l'autorité de la Cour européenne équivaldrait en effet à ignorer le principe de la prééminence du droit et la règle en vertu de laquelle toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales, principes qui sont inscrits dans le préambule et à l'article 3 du Statut du Conseil.

4. La Convention européenne des droits de l'homme lie actuellement 16 Etats, c'est-à-dire tous les membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la Suisse et de la France, qui a signé la Convention mais ne l'a pas ratifiée jusqu'à présent.

Tous les Etats contractants, sauf Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte et la Turquie, ont déposé les deux déclarations facultatives relatives au droit de recours individuel devant la Commission et à la juridiction de la Cour. La plupart de ces Etats ont fait usage du droit que leur accorde la Convention de déposer ces déclarations pour une durée déterminée, en général trois ou cinq ans, quitte à les renouveler à l'expiration du délai. Plusieurs d'entre eux n'ont, comme la Convention les y autorise, reconnu la compétence de la Cour que sous condition de réciprocité.

Des cinq protocoles conclus postérieurement à la Convention, trois modifient ou précisent certains articles de l'instrument principal et, de ce fait, n'entre-
rent en vigueur qu'une fois ratifiés par tous les Etats contractants. Les deux autres, à savoir le protocole additionnel et le protocole n° 4, sont particulièrement importants puisqu'ils garantissent, comme on l'a vu, des droits nouveaux qui ne figurent pas dans la Convention. Dix, respectivement cinq ratifications étaient nécessaires à leur entrée en vigueur. Le protocole additionnel a été progressivement ratifié par toutes les Parties contractantes à la Convention et est entré en vigueur le 18 mai 1954. Quant au protocole n° 4, conclu en 1963, il est entré en vigueur le 2 mai 1968 et a été ratifié par la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège et la Suède.

La Convention et ses protocoles sont ouverts à la signature des seuls Etats membres du Conseil de l'Europe. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure un membre, tel que la Suisse, qui signerait aujourd'hui la Convention devrait signer également les divers protocoles.

Plusieurs Etats contractants ont fait usage de la faculté prévue à l'article 64 de la Convention, qui autorise tout Etat, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, à formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées. Toute réserve émise doit être accompagnée d'un bref exposé de la loi en cause.

Les réserves faites sont assez nombreuses. Nous estimons intéressant de les énumérer ici.

(1) La République fédérale d'Allemagne a formulé une réserve pour ce qui a trait à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention (limitation du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale), dont l'application sera subordonnée à l'article 103, 2^e alinéa, de sa loi fondamentale qui dispose qu'un acte ne peut être puni que si la loi le déclarait punissable avant qu'il ait été commis.

(2) L'Autriche a formulé trois réserves, l'une portant sur l'article 5 de la Convention (droit à la liberté et à la sûreté), au sujet des dispositions des lois de procédure administrative concernant les mesures privatives de liberté qui resteront soumises au contrôle postérieur de la Cour administrative ou de la Cour constitutionnelle prévu par la constitution fédérale autrichienne; l'autre à propos des dispositions de l'article 6 (droit à une bonne administration de la justice), qui ne seront appliquées que dans la mesure où elles ne portent pas atteinte aux principes relatifs à la publicité de la procédure judiciaire énoncés à l'article 90 de la loi fédérale constitutionnelle dans sa version de 1929. Enfin, à propos du droit au respect des biens (art. 1^{er} du protocole additionnel), l'Autriche a réservé les dispositions du Traité d'Etat de 1955 relatives notamment aux réclamations nées de la guerre.

(3) L'Irlande a formulé une réserve en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, lettre c, de la Convention (droit de l'inculpé indigent à l'assistance judiciaire gratuite), cette disposition n'étant acceptée que dans la mesure où l'assistance est déjà accordée par la loi nationale irlandaise.

(4) Le Luxembourg a réservé, en ce qui concerne l'article premier du protocole additionnel relatif au droit au respect des biens, la loi nationale du 26 avril 1951 concernant la liquidation de certains biens, droits et intérêts ci-devant ennemis, soumis à des mesures de séquestre.

(5) Malte a formulé trois réserves. La première concerne le droit à la légitime défense tel qu'il est prévu à l'article 2, paragraphe 2, lettre a, de la Convention, ce principe s'appliquant aussi dans ce pays à la défense des biens dans la mesure requise par les dispositions du code pénal maltais. La deuxième porte sur l'article 10 de la Convention, dans la mesure où la liberté d'expression des fonctionnaires maltais est limitée aux termes de leur code de déontologie. La troisième réserve de Malte concerne l'article 2 du protocole additionnel.

(6) La Norvège a fait une réserve à propos de l'article 9 de la Convention (liberté de pensée et de religion), vu l'article 2 de la constitution norvégienne qui

contenait une disposition bannissant l'ordre des jésuites. La constitution de la Norvège ayant été ultérieurement amendée sur ce point, le gouvernement norvégien a levé cette réserve en 1956.

(7) Les Pays-Bas ont fait une réserve au sujet de l'article 6, paragraphe 3, lettre c, de la Convention, en ce qui concerne le droit à l'assistance judiciaire dans les affaires criminelles. Le champ d'application de cette réserve est toutefois limité au Surinam et aux Antilles Néerlandaises.

L'article 2 du protocole additionnel, qui garantit le droit à l'instruction, a fait l'objet de cinq réserves ou déclarations interprétatives, relatives à la clause qui prévoit que l'Etat respectera le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

(1) La Grèce a tenu à préciser que le terme «philosophique» recevrait dans ce pays une application conforme à la législation interne.

(2) Malte n'a accepté cet article que dans la mesure où il est compatible avec la nécessité de dispenser une instruction et une formation efficaces et d'éviter des dépenses publiques exagérées, compte tenu du fait que la population de ce pays est, dans sa très grande majorité, de religion catholique romaine.

(3) Le Royaume-Uni n'a accepté cette clause que dans la mesure compatible avec l'octroi d'une instruction et d'une formation efficaces et avec la nécessité d'éviter toutes dépenses publiques démesurées, en raison de certaines dispositions des lois sur l'enseignement en vigueur dans ce pays.

(4) La Suède a formulé, en se fondant sur diverses dispositions régissant les établissements d'enseignement secondaire, une réserve précisant d'une part qu'elle ne pouvait accorder aux parents le droit d'obtenir, en se référant à leurs convictions philosophiques, dispense pour leurs enfants de l'obligation de prendre part à certaines parties de l'enseignement des écoles publiques, et d'autre part que la dispense de l'obligation de prendre part à l'enseignement du christianisme dans ces écoles ne pouvait être accordée qu'aux enfants d'une autre profession de foi que l'église suédoise en faveur desquels une instruction religieuse satisfaisante a été organisée.

(5) La Turquie a réservé l'application de la loi turque de 1924 sur l'unification de l'enseignement.

5. Il nous paraît utile de vous donner encore quelques brèves indications sur la manière dont la Commission et la Cour ont fonctionné jusqu'à présent.

La Commission européenne des droits de l'homme n'a été saisie, depuis l'entrée en vigueur de la Convention, que de sept requêtes étatiques. L'une de celles-ci avait été formulée par le gouvernement autrichien contre le gouvernement italien à la suite de la condamnation de six jeunes gens du Haut-Adige accusés du meurtre d'un douanier. La Commission étant arrivée à la conclusion que l'article 6 de la Convention (droit à une bonne administration de la justice) n'avait pas été violé et le Comité des ministres ayant été du même avis, l'affaire fut classée. Deux autres requêtes avaient été introduites par le gouvernement

grec contre le gouvernement britannique à propos de certaines mesures prises à Chypre en vue de rétablir l'ordre dans cette colonie. L'île ayant accédé entre-temps à l'indépendance à la suite de la conclusion des accords de Zurich et de Londres, le Comité des ministres a décidé de ne pas donner suite à ces deux plaintes. Enfin, en septembre 1967, les gouvernements du Danemark, de la Norvège, de la Suède et des Pays-Bas ont introduit quatre requêtes contre le gouvernement de la Grèce. Pratiquement identiques, ces requêtes ont été jointes par la Commission en une seule affaire; elles se réfèrent au Décret royal du 21 avril 1967 par lequel certains articles de la constitution grecque ont été suspendus. Ces requêtes ont été déclarées recevables par la Commission le 24 janvier 1968.

En revanche, le nombre des requêtes individuelles reçues par la Commission est assez considérable puisqu'il s'élevait, à fin 1967, à 3446, dont seules 49 ont, il est vrai, été déclarées recevables. Le nombre des requêtes enregistrées au cours de l'année 1967 a été de 445. En 1967, la Commission a déclaré 7 requêtes individuelles recevables; à la fin de l'année, l'examen sur le fond de 13 requêtes était encore en cours. La majorité des requêtes individuelles émane de ressortissants allemands, ce qui tient au fait que la République fédérale d'Allemagne a été longtemps le seul grand pays à avoir accepté la compétence de la Commission sous cette forme. Après les requêtes allemandes, les plus nombreuses sont celles qui proviennent d'Autrichiens et de Belges. Les cas les plus fréquents concernent les articles 5 et 6 de la Convention, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles un individu peut être arrêté, incarcéré ou jugé pénalement, et les droits de la défense d'une manière générale.

Un certain nombre de requêtes déclarées recevables ont pu faire l'objet, sous l'égide de la Commission, d'un règlement amiable. Quelques-unes des affaires où la Commission avait conclu à l'existence d'une violation de la Convention ont été portées par la Commission elle-même devant la Cour dont il sera parlé plus loin. Dans d'autres cas, le gouvernement mis en cause a modifié dans l'intervalle sa législation interne pour la mettre en conformité avec la Convention, ce qui a permis au Comité des ministres de classer l'affaire. De cette façon, le Comité des ministres n'a donc, jusqu'à présent, été saisi que de cas dans lesquels la Commission était arrivée à la conclusion que la Convention n'avait pas été violée et il a pu se borner à endosser ces conclusions. La question des suites que comporterait en pratique une décision du Comité des ministres constatant l'existence d'une violation de la Convention demeure par conséquent, comme on l'a vu plus haut, ouverte.

Douze affaires seulement ont été jusqu'à présent inscrites au rôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Une a été jugée, la Cour ayant conclu, contrairement à la Commission, à la non-violation de la Convention par le gouvernement irlandais qui avait procédé à l'internement administratif d'un ressortissant de ce pays, étant donné les troubles politiques de l'époque (affaire Lawless). Une autre affaire a été radiée en raison de la promulgation en Belgique d'une nouvelle loi modifiant celle qui avait donné lieu à la plainte d'un journaliste

belge suspendu en raison de sa conduite durant l'occupation (affaire De Becker). A la fin de 1967, dix requêtes étaient en instance devant la Cour. Il s'agit des six affaires dites «linguistiques belges», qui ont trait à certains aspects de la législation belge sur l'emploi des langues dans les écoles¹⁾, ainsi que de quatre affaires relatives à la question de la durée de la détention préventive en République fédérale d'Allemagne et en Autriche²⁾.

Ce bref aperçu permet de constater que la Commission est appelée à connaître surtout des requêtes individuelles dont seul un très petit nombre est finalement admis. La plupart des cas retenus n'ont pas permis de conclure à une violation de la Convention. Dans les quelques cas où la Commission a estimé être en présence d'une violation, il est important de relever que l'affaire a souvent pu s'arranger à l'amiable, la procédure en cours ayant notamment exercé une influence positive sur la législation nationale du pays en cause.

CHAPITRE II

La Convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique suisse

(en général)

1. La Convention européenne des droits de l'homme est un traité international. Elle ne produit donc en principe d'effets juridiques qu'à l'égard des Etats parties³⁾. Ainsi qu'il ressort de son préambule, la Convention est cependant destinée à assurer, sur le plan international, la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. Pour ce faire, les Etats contractants, en vertu de l'article premier de la Convention, «reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention». Cette intention de fonder non seulement des obligations pour les Etats contractants, mais également des droits dont pourraient se prévaloir directement les personnes relevant de leur juridiction apparaît clairement dans la rédaction de plusieurs des articles de la Convention, et en particulier à l'article 13⁴⁾. Les «personnes»

¹⁾ Cf. l'arrêt rendu par la Cour le 23 juillet 1968, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir en examinant l'article 2 du protocole additionnel.

²⁾ Cf. les arrêts rendus par la Cour le 27 juin 1968 dans les affaires Wemhoff et Neumeister.

³⁾ Cf. Guggenheim, Traité de droit international public, tome I, deuxième édition revue et augmentée, p. 197 ss, et tome I, première édition, p. 283 ss, en particulier p. 298 ss.

⁴⁾ Cf. Partsch, «Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention», dans: «Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte», vol. I, tome 1, p. 266-268.

sont les destinataires immédiats de la Convention; en vertu de l'article 25, paragraphe 1, elles peuvent, le cas échéant, se prétendre «victimes» d'une violation par l'un des Etats contractants des droits reconnus dans la Convention.

2. S'il est certain qu'en élaborant la Convention les Etats membres du Conseil de l'Europe ont entendu créer des droits au profit des individus¹⁾, il n'en demeure pas moins que la Convention est un traité international et qu'elle n'a pas la prétention de remplacer les réglementations internes des droits de l'homme existant dans les Etats contractants²⁾. Il ne s'agit en effet pas d'une «loi uniforme» que les Etats contractants auraient l'obligation d'incorporer telle quelle dans leur ordre juridique interne, mais plutôt d'un accord inter-étatique fixant un «standard minimum»³⁾ au-dessous duquel les Etats parties à la Convention ne sont plus autorisés à descendre. C'est ainsi que l'article 60 de la Convention précise qu'aucune de ses dispositions «ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante». La Commission européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de dégager dans les termes suivants la portée des obligations assumées par les Etats contractants⁴⁾: «...selon les principes généraux du droit international, corroborés par l'esprit de la Convention ainsi que par les travaux préparatoires, les Parties contractantes ont l'obligation, sous réserve bien entendu des dispositions de l'article 64 de la Convention, de veiller à ce que leur législation interne cadre avec la Convention, et, le cas échéant, de prendre les mesures d'adaptation qui se révéleraient nécessaires à cette fin, la Convention s'imposant à toutes les autorités de ces Parties, y compris le pouvoir législatif». Il appartient aux Etats contractants de s'assurer que leurs autorités nationales respectent les obligations internationales qu'ils ont assumées en ratifiant la Convention. Alors que la nature et l'étendue de ces obligations sont définies par

¹⁾ Cf. Vasak, *Convention*, p. 234.

²⁾ Cf. affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (exception préliminaire), arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 février 1967: «considérant... que la Convention et le protocole additionnel, portant sur des matières qui relèvent normalement de l'ordre juridique interne des Etats contractants, sont des instruments internationaux ayant essentiellement pour objet de fixer certaines normes internationales à respecter par les Etats contractants dans leurs rapports avec les personnes placées sous leur juridiction...» (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, série A: arrêts et décisions 1966-1967).

³⁾ Cf. Partsch, *op. cit.*, p. 268. Sur le caractère «objectif» de ce standard minimum, cf. décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 11 janvier 1961 sur la recevabilité de la requête n° 788/60, qui parle de l'instauration «d'un ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe» (*Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* n° 4 (1961), p. 139). Lire en outre à ce sujet: Favre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, *Annuaire suisse de droit international*, vol. XXIII (1966), p. 22 et 23.

⁴⁾ Décision du 9 juin 1958 sur la recevabilité de la requête n° 214/56 (affaire De Becker), *Annuaire* n° 2 (1958-1959), p. 235.

le droit international, la manière dont les Etats contractants s'acquittent de leurs engagements dans leur ordre juridique interne relève de leur droit constitutionnel¹⁾.

3. La question de l'application de la Convention dans l'ordre interne des Etats contractants soulève le problème général des relations entre le droit international et le droit interne²⁾ et, dans le cas particulier, celui de l'autorité, en droit interne, des traités internationaux³⁾. A cet égard, deux points doivent être examinés successivement⁴⁾: les dispositions de la Convention (et des protocoles additionnel et n° 4) s'incorporent-elles dans l'ordre juridique interne des Etats contractants (problème de l'application immédiate des traités internationaux)? Et, dans l'affirmative, quelles sont les conditions et les conséquences de cette incorporation?

La définition du statut de la Convention dans le droit interne des Etats contractants a retenu l'attention de nombreux auteurs⁵⁾. D'une manière générale, il est possible de distinguer deux grandes catégories de pays. Dans le premier groupe peuvent être rangés les Etats pour lesquels la Convention (et le protocole additionnel) ne sont pas une source de droit interne. Ce sont: le Danemark, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède⁶⁾. Partisans de la théorie dualiste selon laquelle il existe une séparation absolue entre l'ordre international et l'ordre interne, ces pays n'ont pas, jusqu'à maintenant, pris les mesures législatives nécessaires à l'incorporation de la Convention dans leur droit interne. En revanche, on peut admettre que les dispositions de la Convention et du protocole additionnel sont considérées comme partie intégrante du droit interne dans les Etats suivants: République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Turquie. Pour ces pays, la question du rang que la Convention occupe dans la hiérarchie des normes du droit interne ne peut toujours être déterminée avec certitude. On admet cependant généralement que la Convention a, en Répu-

1) Cf. Partsch, *op. cit.*, p. 271. Lire en outre à ce sujet: H. Huber, «Das Zusammen-treffen der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grund-freiheiten mit den Grundrechten der Verfassungen», dans: «Gedächtnisschrift Hans Peters», p. 388 ss.

2) Cf. Lardy, *La force obligatoire du droit international en droit interne*, Paris 1966.

3) Cf. Aubert, *L'autorité, en droit interne, des traités internationaux*, *Revue de droit suisse*, 1962, p. 265 ss.

4) Cf. Comte, *L'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne*, *Revue de la Commission internationale de juristes*, 1962, tome IV, n° 1, p. 115 ss.

5) Cf. en particulier: Buergenthal, *Un nouvel examen du statut juridique de la Con-vention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans les pays parties*, *Revue de la Commission internationale de juristes*, 1966, tome VII, n° 1, p. 57 ss.

6) Cf. Ganshof van der Meersch, *Organisations européennes*, vol. I, p. 365 et 366.

blique fédérale d'Allemagne, la valeur d'une loi fédérale ordinaire¹⁾, alors qu'en Autriche, elle a le caractère d'une loi constitutionnelle²⁾, et jouit dès lors d'un statut équivalent à celui de la constitution de ce pays. Aux Pays-Bas, par ailleurs, la Convention l'emporte non seulement sur les lois ordinaires, mais également sur la constitution elle-même³⁾. Enfin, signalons encore que les tribunaux de la République fédérale d'Allemagne ont admis que les dispositions du titre I de la Convention sont susceptibles d'application immédiate («self executing»⁴⁾, par quoi il faut entendre qu'elles sont suffisamment précises pour pouvoir être invoquées directement devant les tribunaux nationaux, sans avoir besoin d'être complétées par des mesures d'exécution. En revanche, la Cour constitutionnelle autrichienne, dans deux arrêts des 27 juin 1960 et 14 octobre 1961, a estimé que les articles 5 et 6 de la Convention n'étaient pas directement applicables⁵⁾. A propos de l'article 5, paragraphe 1, lettre c, elle a en particulier relevé⁶⁾ que cette disposition doit être rapprochée du paragraphe 3 de l'article 5, qui ne répond pas à la question de savoir devant qui doit être traduite la personne arrêtée («devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires»), quel délai est considéré comme raisonnable pour juger une affaire et dans quelles conditions un détenu peut être mis en liberté sous caution, la nature et l'importance de cette dernière n'étant pas non plus déterminées. La Cour en a conclu que la disposition en question doit être précisée par le législateur et qu'elle ne saurait être directement applicable. En 1965 cependant, la même Cour, à propos de l'article 6 de la Convention, est revenue sur sa jurisprudence antérieure (arrêt du 14 octobre 1965).

4. En Suisse, selon l'article 113, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, le Tribunal fédéral est tenu de se conformer aux traités que l'Assemblée fédérale a approuvés, ceux-ci ayant force de loi. L'organe judiciaire fédéral et les autres tribunaux en général appliquent donc les traités internationaux sans qu'ils aient à être transformés en normes du droit interne ou seulement à faire l'objet d'une publication officielle⁷⁾. Un traité non publié ne lie cependant que les

¹⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 240; Partsch, op. cit., p. 283; Buergenthal, op. cit., p. 75. Lire en outre à ce sujet: Menzel, «Verfassungsranng für die Normen der europäischen Menschenrechtskonvention nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland?», dans: Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, p. 573 ss.

²⁾ Loi constitutionnelle du 4 mars 1964, «Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich» n° 59/1964, p. 623 et 624. Cf. Partsch, op. cit., p. 289, et Buergenthal, op. cit., p. 65.

³⁾ Cf. Partsch, op. cit., p. 288, et Buergenthal, op. cit., p. 93.

⁴⁾ Cf. Buergenthal, op. cit., p. 73.

⁵⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 236 et 237.

⁶⁾ Annuaire n° 4 (1961), p. 611.

⁷⁾ Cf. par exemple: Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. 2, n° 1325, p. 483.

organes étatiques, alors qu'il n'a force obligatoire pour les particuliers que s'il est inséré au *Recueil officiel des lois de la Confédération*. Cette distinction a été confirmée par l'article 9 de la loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947* et à la nouvelle série du *Recueil des lois* (RO 1949, 1627).

En ce qui concerne les rapports entre le traité international et la loi, la pratique des autorités fédérales admet que lorsqu'ils contiennent une réglementation divergente, les traités internationaux l'emportent en principe sur la législation interne¹⁾. La question des relations entre le traité et la constitution fédérale doit également être brièvement mentionnée dans ce contexte²⁾. Il a été en effet soutenu³⁾ que la Confédération pourrait, en dérogation de la constitution, introduire, sur le plan fédéral, le droit pour les femmes de participer aux élections législatives en adhérant à la Convention européenne des droits de l'homme. A ce sujet, on peut relever que les dispositions fondamentales de la constitution fédérale ne pourraient pas être modifiées ou abolies par la voie de la conclusion d'un traité international⁴⁾. Un traité qui toucherait à de telles règles essentielles devrait être approuvé selon la procédure en vigueur en matière de révision de la constitution. Il convient en outre de rappeler que notre pays ne connaît pas le système du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des traités⁵⁾. Les tribunaux suisses ne peuvent pas refuser d'appliquer un traité en invoquant son incompatibilité avec une ou des dispositions de la constitution fédérale.

5. Le problème des relations entre la Convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique suisse, étudié dans la perspective d'une adhésion de notre pays à la Convention, n'a retenu l'attention que d'un petit nombre d'auteurs jusqu'à maintenant. Il mérite cependant d'être soigneusement examiné, avant que soient abordés les différents points particuliers de divergence entre notre droit et le régime institué par la Convention.

¹⁾ Cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1^{er} mars 1965 concernant l'approbation de huit conventions du Conseil de l'Europe (FF 1965, I, 447). Voir en outre le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 15 mai 1968 concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (FF 1968, I, 1235).

²⁾ Cf. Lardy, op. cit., p. 225 ss.

³⁾ Cf. «Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention» («Eine Arbeitstagung der Europaunion»), Neue Zürcher Zeitung, n° 5026 du 23 novembre 1964.

⁴⁾ Cf. avis de droit du Département politique du 15 août 1957, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, fascicule 29 (1959-1960), n° 3. Cf. également Favre, *Droit constitutionnel suisse*, p. 176.

⁵⁾ Cf. art. 113, al. 3, de la constitution fédérale, ainsi que Lardy, op. cit., p. 230: «En d'autres mots, selon le système juridique suisse, les traités bénéficient au niveau de l'exécution judiciaire d'une primauté par rapport aux normes constitutionnelles.»

Le juge fédéral O. Kaufmann admet¹⁾, d'une manière générale, que la Suisse respecte les droits garantis par la Convention. Pour lui, la question principale qui se pose est celle de savoir si, eu égard au fait que celle-ci peut être dénoncée par les Etats contractants²⁾, l'Assemblée fédérale serait compétente pour se prononcer sur l'adhésion de la Suisse à la Convention ou si une telle adhésion n'entraînerait pas une modification importante de la constitution fédérale, avec, pour conséquence, que la procédure en matière de révision de la constitution devrait être observée (art. 123: referendum constitutionnel obligatoire). A son avis, le Tribunal fédéral serait en principe compétent, selon les articles 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution fédérale d'une part, et 13 de la Convention³⁾ d'autre part, pour connaître des recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens ou de droits prévus par la Convention. Deux restrictions devraient cependant être mentionnées à cet égard: en vertu de l'article 84 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJF), le recours de droit public au Tribunal fédéral n'est recevable que contre une décision ou un arrêté cantonal; en outre, l'article 113, 3^e alinéa, de la constitution fédérale dispose que le Tribunal fédéral est tenu de se conformer aux lois et aux arrêtés de portée générale votés par l'Assemblée fédérale, ainsi qu'aux traités que celle-ci a approuvés. Or, selon l'interprétation de Kaufmann, l'article 13 de la Convention exigerait que la conformité avec la Convention de tous les actes ou décisions étatiques, et notamment d'une loi fédérale sur laquelle se fonderait une décision administrative particulière, puisse être examinée par une autorité nationale. Si l'on considère que la Convention garantit dans une large mesure les mêmes droits fondamentaux que la constitution, on devrait alors admettre qu'en pratique un examen de la conformité avec la Convention de la législation fédérale équivaudrait à un contrôle de la constitutionnalité de cette législation. L'article 113, 3^e alinéa, de la constitution fédérale ne serait dès lors pas compatible avec la Convention⁴⁾. Kaufmann en déduit que la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas un traité ordinaire ayant rang de loi («auf der Gesetzesstufe») au sens de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, mais plutôt un traité

1) «Frauen, Italiener, Jesuiten, Juden und Anstaltsversorgte, Vorfragen eines Beitritts der Schweiz zur europäischen Menschenrechtskonvention», dans: «St. Galler Festgabe 1965», p. 251–253.

2) Art. 65.

3) «Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles».

4) Op. cit., p. 253: «Bedenkt man, dass die Konvention weitgehend die gleichen Grundrechte schützt wie die Verfassung, ergäbe sich praktisch mit der Prüfung der Konventionskonformität die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetzgebung (wobei zum vorneherein eine solche Überprüfung nur durch das Bundesgericht und nicht durch den Bundesrat in Betracht kommt). Die Konvention ist also mit Art. 113, Abs. 3 BV nicht vereinbar.»

ayant rang de constitution («auf Verfassungstufe»), qui renforce les droits individuels garantis par les constitutions nationales et qui, par conséquent, si la Suisse devenait Partie contractante, entraînerait une modification importante de la constitution fédérale. L'auteur en conclut que les questions de l'introduction en Suisse de la juridiction constitutionnelle¹⁾, d'une part, et de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme, d'autre part, sont étroitement liées. Le professeur Aubert n'écarte pas d'emblée cette manière de voir²⁾.

De son côté, le professeur D. Schindler relève³⁾ que la garantie des droits de l'homme prévue par la Convention va en partie plus loin et en partie moins loin que celle qui est inscrite dans la constitution fédérale. Par ailleurs, plusieurs des droits mentionnés dans la Convention sont définis soit dans des constitutions cantonales, soit dans la législation fédérale ou les lois cantonales. Ce fait ne constitue pas, pour l'auteur, un obstacle à une adhésion de la Suisse à la Convention. Selon la doctrine dominante et la pratique constante des autorités fédérales, la Confédération est en effet habilitée à conclure des traités portant sur des matières qui appartiennent à la compétence législative des cantons⁴⁾. En ce qui concerne le statut de la Convention dans l'ordre juridique suisse, Schindler est d'avis que celle-ci aurait force de loi. En cas de violation d'une de ses dispositions par des autorités cantonales, le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation d'un traité international serait ouvert au particulier lésé (art. 84, 1^{er} al., lettre c, de la loi fédérale d'organisation judiciaire = OJF). Un recours de ce genre n'existant pas contre une décision ou un acte législatif fédéral, le particulier pourrait, dans ce cas, s'adresser directement à la Commission européenne des droits de l'homme, sans passer par le Tribunal fédéral, pour autant bien entendu que la Suisse déclare reconnaître le droit de requête individuel devant la Commission selon l'article 25 de la Convention. Telle est également l'opinion du professeur H. Huber⁵⁾. Contrairement au

1) Voir à ce sujet les considérations du professeur W. Kägi, *Faire des droits de l'homme une réalité*, p. 38.

2) *Traité*, vol. 2, n° 1777, p. 641 : «Enfin, selon la façon dont est compris l'art. 13 de la Convention, c'est tout le système de notre juridiction constitutionnelle interne qui devrait être revu, puisque aujourd'hui certains actes étatiques, à commencer par les lois fédérales, échappent à toute censure.»

3) «Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz», *Neue Zürcher Zeitung*, n°s 3314 et 3323 des 8 et 9 août 1964.

4) Cf. Favre, *Traité*, p. 176; Aubert, *Traité*, vol. 1, n° 676, p. 258.

5) «Die Grundrechte in der Schweiz», dans : «Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte», vol. I, tome 1, p. 211, note 130 : «Sollte die Schweiz in der Zukunft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten und damit im Zusammenhang auch die Zusatzprotokolle über die Individualbeschwerde und über den Europäischen Gerichtshof ratifizieren, so würde sich eine «Unebenheit» auch daraus ergeben, dass gegen Bundesgesetze wegen Menschenrechtsverletzung der Weg nach Strassburg, nicht aber der Weg nach Lausanne offen stünde.»

juge fédéral Kaufmann, Schindler pense que l'adhésion de la Suisse à la Convention pourrait avoir lieu par la voie normale de la conclusion d'un traité international, c'est-à-dire par l'adoption d'un arrêté fédéral approuvant la Convention et autorisant le Conseil fédéral à la ratifier. La Convention pouvant être dénoncée par chaque Etat contractant après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard et moyennant un préavis de six mois (art. 65), l'arrêté fédéral d'approbation ne serait pas soumis au referendum facultatif en matière de traités internationaux (art. 89, 4^e al., de la constitution).

6. La thèse du juge fédéral Kaufmann, selon laquelle l'article 113, 3^e alinéa, de la constitution fédérale serait incompatible avec la Convention, repose sur une interprétation extensive de l'article 13 de la Convention qu'il paraît difficile de partager. Le professeur Partsch a en effet montré¹⁾ que cette disposition a une double nature: dans la mesure où une voie de recours est ouverte devant une autorité nationale, l'article 13 crée un droit subjectif («Individualrecht») des particuliers de l'utiliser et de ne plus en être privé. Si un recours effectif devant une autorité nationale fait défaut, les Etats sont alors tenus d'instituer une telle voie de recours. La Convention ne précise cependant pas de quelle manière les Etats contractants doivent exécuter cette obligation²⁾. C'est ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme a admis³⁾ qu'aucune disposition de la Convention n'oblige une Partie contractante à octroyer aux personnes relevant de sa juridiction une voie de recours devant un tribunal constitutionnel en plus des recours qu'elles peuvent exercer devant les tribunaux ordinaires. Cette interprétation de l'article 13 est également celle de plusieurs tribunaux nationaux, comme l'a relevé le professeur Buergethal⁴⁾.

En Suisse, la Convention, en tant que source de droit interne, prendrait place à côté du droit existant avec force de loi fédérale et l'emporterait dès lors sur les dispositions internes de rang égal ou inférieur. Le fait que le recours au Tribunal fédéral pour violation des dispositions de droit public de traités internationaux n'est recevable que contre une décision ou un arrêté cantonal⁵⁾

1) Op. cit., p. 275. Cf. aussi p. 272, note 114, où l'auteur fait état de l'opinion de Kaufmann concernant la nécessité, déduite de l'article 13, de l'introduction de la juridiction constitutionnelle comme condition d'une adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme.

2) Cf. Schorn, «Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten», p. 278-279, et Guradze, «Die Europäische Menschenrechtskonvention», p. 186-187.

3) Décision du 7 juillet 1959 sur la recevabilité de la requête n° 436/58, Annuaire n° 2 (1958-1959), p. 389.

4) «Vergleich der Rechtsprechung der nationalen Gerichte mit der Rechtsprechung der Konventionsorgane bezüglich der verfahrensrechtlichen Garantien der europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 5, 6 und 13)», dans: «Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht», p. 180.

5) Cf. Zumstein, «Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen», p. 109-110.

aurait en outre pour principale conséquence de permettre au particulier, le cas échéant, de saisir directement la Commission européenne des droits de l'homme sans devoir passer au préalable par le Tribunal fédéral (art. 26 de la Convention, concernant l'épuisement des voies de recours internes). Enfin, il y a lieu de noter que le projet de loi modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension de la juridiction administrative) (FF 1965, II, 1369)¹⁾ répond à la nécessité, également mentionnée par le juge fédéral Kaufmann dans son étude déjà citée²⁾, d'un développement de la juridiction administrative pour tenir compte des exigences posées dans la Convention quant à la protection du citoyen lésé par une décision administrative.

Une adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme, assortie des réserves jugées nécessaires et que nous examinerons plus loin, aurait pour conséquence que notre pays serait obligé à l'avenir d'organiser la protection des droits et libertés individuels en tenant compte du standard minimum garanti par la Convention³⁾. A ce sujet, on peut relever la tendance qui se manifeste dans notre pays vers un développement plus marqué de l'Etat fondé sur le droit («Rechtsstaat») et vers un renforcement du système de défense des libertés fondamentales.

Quant au caractère «self executing» des dispositions de la Convention et du protocole additionnel, il appartiendrait en premier lieu aux tribunaux suisses de juger, le cas échéant, si celles-ci pourraient être invoquées directement par les particuliers, sans avoir besoin d'être complétées par des mesures d'exécution. Etant donné l'intention des auteurs de la Convention, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires, du but poursuivi par la Convention elle-même, ainsi que de la formulation précise adoptée pour la plupart des droits et libertés bénéficiant de la garantie collective⁴⁾, on peut cependant considérer, d'une manière générale, l'ensemble du titre I de la Convention et les articles premier et 2 du protocole additionnel comme susceptibles d'application immédiate⁵⁾. Certaines hésitations sont permises, en particulier, pour l'article 5, paragraphes 4 (droit d'introduire un recours devant un tribunal en cas de privation de liberté par arrestation ou détention) et 5 (droit à réparation), ainsi que pour l'article 13 (droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale)⁶⁾, dans la mesure, par exemple, où la Convention ne saurait suppléer à l'inexistence, dans

¹⁾ Lire: H. Huber, «Der Schutz der Grundrechte unter der Generalklausel der Verwaltungsjerichtsbarkeit», dans: Mélanges Marcel Bridel, p. 237 ss.

²⁾ Op. cit., p. 253.

³⁾ Au sujet de ce «standard minimum», lire les observations du professeur H. Huber dans: «Gedächtnisschrift Hans Peters», p. 381-383.

⁴⁾ Cf. Süsterhenn, L'application de la Convention sur le plan du droit interne, dans: La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, p. 304 ss.

⁵⁾ Tel est également l'avis de Huber («Gedächtnisschrift Hans Peters», p. 391).

⁶⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 229-230, où l'auteur cite un arrêt de la Cour de cassation des Pays-Bas.

l'ordre juridique interne, d'une voie de recours devant un tribunal. Il n'est en revanche pas douteux que l'article 3 du protocole additionnel ne contient qu'une obligation à la charge des Etats d'organiser des élections libres au scrutin secret et ne crée pas de droit subjectif individuel, ainsi que l'a constaté à plusieurs reprises la Commission européenne des droits de l'homme¹⁾.

7. La liste des droits garantis par la constitution fédérale et par le droit fédéral présente certes des lacunes. On peut dès lors se demander si, d'après la constitution, la Confédération serait compétente pour adhérer à la Convention. Matériellement cependant, les divers droits et libertés individuels procèdent d'un système philosophique et politique déterminé d'où ressort le caractère propre de notre Etat. C'est ainsi que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la garantie de la propriété, comme la garantie de la liberté personnelle appartiennent au droit constitutionnel non écrit de la Confédération²⁾. Giacometti a écrit notamment à ce sujet ce qui suit³⁾: «Wie nun die Bundesverfassung stillschweigende Bundeskompetenzen enthält, hat sie auch stillschweigende Gewährleistungen von Freiheitsrechten zum Inhalt. Aus dem Sinn des Freiheitsrechtskatalogs der Bundesverfassung als eines liberalen Wertsystems lässt sich nämlich folgern, dass die Bundesverfassung jede individuelle Freiheit, die praktisch wird, das heisst durch die Staatsgewalt gefährdet ist, garantiert, und nicht allein die in der Verfassung ausdrücklich aufgezählten Freiheitsrechte.»⁴⁾ Notre constitution garantit toutes les libertés qui pourraient un jour devenir actuelles.

La constitution fédérale garantissant les droits individuels non seulement vis-à-vis de la Confédération, mais également à l'égard des cantons, la Confédération dispose dans ce domaine d'une compétence étendue. Même sans cette compétence implicite, la Confédération serait habilitée à adhérer à la Convention, ainsi que le relevait déjà le professeur Schindler⁵⁾. Conformément à l'article 8 de la constitution fédérale, la Confédération est en effet compétente pour conclure des traités. La pratique a toujours interprété cette disposition dans le sens que la Confédération peut conclure des traités portant sur des matières qui, selon la constitution, relèvent de la compétence des cantons.

8. En vertu de l'article premier de la Convention, les Etats contractants reconnaissent les droits et libertés définis au titre I «à toute personne relevant de leur juridiction», donc également aux étrangers. Cette disposition ne créerait

¹⁾ Cf., par exemple, décision du 18 septembre 1961 sur la recevabilité de la requête n° 1028/61, Annuaire n° 4 (1961), p. 339.

²⁾ Cf. notamment Favre, *Traité*, p. 287.

³⁾ «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», p. 241-242. Du même auteur voir également: «Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone», p. 169 ss.

⁴⁾ Voir en outre à ce sujet: Kägi, *op. cit.*, p. 18 et 19, et Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1753-1757, p. 630-633.

⁵⁾ *Neue Zürcher Zeitung*, n° 3323 du 9 août 1964.

pas de difficultés pour notre pays. A l'exception de la liberté du commerce et de l'industrie, qui n'est pas prévue par la Convention, les étrangers jouissent de la garantie des droits individuels reconnus aux citoyens suisses¹⁾. Il en va de même pour la liberté d'association, mentionnée à l'article 11 de la Convention, sauf en ce qui concerne les associations politiques²⁾. Or l'article 16 de la Convention dispose expressément qu'«aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties Contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers»³⁾. Serait en particulier ouvert par cette prescription l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers (RO 1948, 111, et 1949, 112). Par ailleurs, la liberté d'établissement n'est pas non plus comprise parmi les droits reconnus par la Convention⁴⁾.

En ce qui concerne les droits de nature procédurale garantis par la Convention (art. 5 et 6), il y a lieu en outre de relever que l'étranger bénéficie dans notre pays d'une protection identique à celle qui est accordée aux ressortissants suisses⁵⁾. C'est ainsi, en particulier, que le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de l'article 4 de la constitution fédérale est également ouvert à l'étranger qui se plaindrait d'un déni de justice formel ou matériel⁶⁾.

Enfin, il convient encore de signaler que les intérêts de la sécurité d'Etat («Staatsschutz») seraient sauvegardés par les articles 15 (mesures en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation; droit de dérogation), 16 (déjà mentionné) et 17 (exercice abusif des droits et libertés) de la Convention⁷⁾. L'article 17 a été en particulier invoqué par la Commission euro-

¹⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 73-74. Cf. aussi Moser, «Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz», *Rapports et communications de la Société suisse des juristes*, 1967, fascicule 3, p. 344-345.

²⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 311. Cf. également Moser, *op. cit.*, p. 349.

³⁾ Cf. Partsch, *op. cit.*, p. 443.

⁴⁾ Sur la condition des étrangers à l'égard de la liberté d'établissement (art. 45 de la constitution fédérale), cf. Favre, *Traité*, p. 323, et Moser, *op. cit.*, *loc. cit.* Dans le cadre du Conseil de l'Europe a été ouverte à la signature, le 13 décembre 1955, la Convention européenne d'établissement. Cette Convention, à laquelle la Suisse n'a pas adhéré, est entrée en vigueur le 23 février 1965. Elle établit des règles communes concernant le traitement accordé aux ressortissants des Etats contractants sur le territoire desdits Etats contractants, en se basant sur le principe de l'égalité de traitement avec les nationaux. Voir en outre l'article 2 du protocole n° 4 concernant le droit de choisir librement sa résidence, qui sera examiné au chapitre III ci-dessous, par. XVI.

⁵⁾ Cf. Guldener, «Das internationale und interkantonale Zivilprozessrecht der Schweiz», p. 11.

⁶⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 447; Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1787, p. 645. Voir en outre: Marti, «Die staatsrechtliche Beschwerde», p. 97.

⁷⁾ Voir la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme concernant ces trois dispositions dans l'ouvrage d'Antonopoulos, p. 216 ss.

pénne des droits de l'homme en relation avec la requête introduite par le parti communiste allemand le 11 février 1957 à la suite de l'arrêt de dissolution rendu par la Cour fédérale de justice constitutionnelle le 17 août 1956¹⁾.

9. Les dispositions de la Convention instituant un mécanisme de garantie internationale des droits qui y sont énoncés appellent également certaines remarques. Elles soulèvent la question de savoir si la Suisse pourrait, le cas échéant, se soumettre à la procédure devant les organes chargés d'assurer le respect des engagements résultant pour les Etats contractants de la Convention²⁾. La Commission européenne des droits de l'homme ne causerait à cet égard aucune difficulté. Elle n'est en effet pas habilitée à prendre des décisions obligatoires, son rôle étant d'établir les faits et de se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire (art. 28). Il en va différemment du Comité des ministres: en vertu de l'article 32, paragraphe 4, de la Convention, les Etats contractants s'engagent à considérer comme obligatoires les décisions prises par le Comité des ministres en application de cette disposition. Quant à l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, elle ne représenterait rien de nouveau pour notre pays³⁾. La Suisse a déjà été beaucoup plus loin dans ce domaine en acceptant la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice et en concluant de nombreux traités bilatéraux contenant une clause d'arbitrage obligatoire⁴⁾. Il convient toutefois de relever que les organes institués par la Convention pourraient être saisis, le cas échéant, en vertu de l'article 24, de plaintes adressées au Secrétaire général du Conseil de l'Europe contre la Suisse pour des violations de droits reconnus dans la Convention commises à l'égard de ses propres ressortissants⁵⁾. Si notre pays acceptait le droit de requête individuel prévu à l'article 25 de la Convention, un citoyen suisse ou une personne domiciliée en Suisse, par exemple, pourrait en outre, pour la première fois, s'adresser à une autorité internationale pour se plaindre d'actes accomplis par des autorités suisses.

¹⁾ Annuaire n° 1 (1955-1956-1957), p. 222 ss. Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 248 ss, en particulier p. 251-252 (affaire du parti communiste allemand) et p. 252 ss (affaire Lawless contre République d'Irlande).

²⁾ Cf. à ce sujet Schindler, *Neue Zürcher Zeitung*, n° 3323 du 9 août 1964.

³⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1777, p. 640.

⁴⁾ Voir: Arrêté fédéral du 12 mars 1948 concernant l'adhésion de la Suisse au Statut de la Cour internationale de justice et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de cette Cour aux termes de l'article 36 du Statut (RO 1948, 1033), ainsi que les considérations sur la juridiction obligatoire développées dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 novembre 1965 concernant l'approbation des traités de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage conclus par la Suisse avec le Cameroun, Costa Rica, la Côte d'Ivoire, la Grande-Bretagne, Israël, le Libéria, Madagascar et le Niger (FF 1965, III, 129 ss).

⁵⁾ Cf. en particulier Kaufmann, op. cit., p. 248, qui relève le caractère novateur de cette procédure par rapport à l'institution traditionnelle de la protection diplomatique.

Dans son *Traité de droit constitutionnel suisse*¹⁾, le professeur Aubert qualifie le fait que notre pays pourrait être amené à expliquer, devant les organes institués par la Convention, la manière dont il traite ses ressortissants d'«innovation sans précédent». Une telle possibilité doit être cependant considérée, ainsi que le souligne à juste titre le professeur Schindler²⁾, comme une conséquence logique du système de garantie internationale des droits de l'homme mis sur pied par la Convention³⁾. Pour le professeur Schindler, d'ailleurs, ce système présente surtout ceci de remarquable que le citoyen suisse obtiendrait ainsi une voie de recours allant plus loin que le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de droits constitutionnels des citoyens. En effet, le recours de droit public n'est, en vertu de l'article 84 de la loi d'organisation judiciaire, recevable que contre une décision ou un arrêté cantonal. En revanche, la Commission européenne des droits de l'homme pourrait être saisie de requêtes dirigées contre des décisions de toutes les autorités suisses de dernière instance.

10. Lorsqu'une requête introduite devant la Commission européenne des droits de l'homme a été déclarée recevable, elle est examinée par une sous-commission, composée de sept membres de la Commission, qui est chargée d'une double tâche: établir les faits et essayer de parvenir à un règlement amiable de l'affaire⁴⁾. Afin d'établir les faits, la sous-commission dispose d'assez larges pouvoirs. En vertu de l'article 28 de la Convention, elle procède à un examen contradictoire de la requête avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, «à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Etats intéressés fourniront toutes facilités nécessaires, après échange de vues avec la Commission». En pratique, l'instruction de la requête comporte une phase écrite et une phase orale. Pendant cette dernière, la sous-commission peut, à la demande d'une partie ou d'office, ordonner l'audition, en qualité de témoin ou d'expert ou à un autre titre, de toute personne dont les dépositions, dires ou déclarations lui paraissent utiles à l'accomplissement de sa tâche⁵⁾. En outre, la sous-commission peut, si elle le juge utile, poursuivre l'examen d'une affaire en dehors du siège du Conseil de l'Europe, en demandant à la Partie contractante que

¹⁾ Vol. 2, n° 1777, p. 640.

²⁾ Loc. cit.: «Da nun die Konvention ausschliesslich Rechte von Individuen schützt, ist es im Grunde nur konsequent, wenn auch den betroffenen Individuen das Recht gewährt wird, diese Rechte vor einer internationalen Instanz geltend zu machen.»

³⁾ Le professeur Kägi note en outre à ce sujet (op. cit., p. 56-57): «Ce qui naguère, dans l'ancienne conception de la souveraineté de l'Etat, aurait paru pure utopie, est ainsi devenu une réalité. Le droit international, ou mieux supranational, de l'homme est dorénavant garanti par des instances de protection juridique internationales.» Lire également: Virally, *L'accès des particuliers à une instance internationale: la protection des droits de l'homme dans le cadre européen*, dans: *Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève*, n° 20, p. 67 ss.

⁴⁾ Cf. Vasak, *Convention*, p. 135 ss, et art. 29, par. 1, de la Convention.

⁵⁾ Article 54, par. 1, du règlement intérieur de la Commission européenne des droits de l'homme.

cela concerne de lui fournir toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa mission¹⁾).

L'article 28 de la Convention impose donc aux Etats contractants une obligation d'entraide²⁾, dans la mesure où ceux-ci sont tenus de fournir les facilités requises pour la conduite d'une enquête. Comme la Commission ne possède pas elle-même un pouvoir de coercition, seuls les Etats peuvent prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires pour que les témoins qui sont leurs ressortissants comparaissent et répondent aux questions qui leur sont posées³⁾. L'article 57 du règlement intérieur de la Commission se contente de déclarer à ce sujet que, lorsque, sans motif légitime, un témoin, dûment invité à comparaître, ne se présente pas ou refuse de déposer, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, à la demande du président de la sous-commission, signale le fait à l'Etat contractant de la juridiction duquel relève l'intéressé. Les conséquences de cette notification quant à l'obligation d'entraide assumée par les Etats contractants aux termes de l'article 28, lettre a, de la Convention ne sont pas clairement définies⁴⁾. La Commission a dû constater, comme le relève Monconduit⁵⁾, que la faculté⁶⁾ qu'elle a de pouvoir avertir les Etats d'une défaillance imputable à un témoin qui est leur ressortissant ne peut avoir d'utilité que si ces Etats ont adopté des mesures, pénales ou autres, permettant de contraindre l'intéressé à venir témoigner devant elle. L'étude de cette question a été confiée à un comité d'experts du Conseil de l'Europe; elle figure toujours à son ordre du jour. Parmi les autres problèmes qui n'ont pas encore été réglés, on peut également mentionner celui de la citation devant la Commission ou la Cour européenne des droits de l'homme de témoins détenus sur le territoire d'un Etat contractant⁷⁾, ainsi que celui de la répression pénale du faux témoignage

1) Article 58 dudit règlement.

2) Cf. Schorn, Commentaire, p. 368: «Den Staaten obliegt also Amts- und Rechtshilfe ohne Rücksicht darauf, ob der um Rechtshilfe angegangene Staat ein «beteiligter Staat» ist. Auch jeder andere Staat, der der Konvention beigetreten ist, hat die Rechtshilfe zu leisten.»

3) Cf. Monconduit, La Commission européenne des droits de l'homme, p. 283.

4) Cf. Morrisson, «The developing european law of human rights», p. 45: «If a witness fails to appear, the Commission can only notify the state of which he is a citizen, and there the matter ends unless the state wishes to force the witness to appear». Lire en outre à ce sujet: Sørensen, «Die Verpflichtungen eines Staates im Bereich seiner nationalen Rechtsordnung auf Grund eines Staatsvertrages», dans: «Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht», p. 31-32.

5) Op. cit., p. 283-284.

6) Cette faculté appartient également à la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de l'art. 43 de son règlement.

7) Ce problème ne pourrait être réglé que par l'adoption, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un accord multilatéral. Un projet d'accord concernant des personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme a été préparé par un comité d'experts du Conseil de l'Europe. Il vise à accorder à ces personnes certaines immunités et facilités, et réglemente, en particulier, l'exercice, par les personnes détenues, du droit de correspondre librement avec la Commission et avec la Cour.

en cas de déposition devant un des organes institués par la Convention. Quoi qu'il en soit de cette obligation d'entraide, sa mise en œuvre suppose, ainsi que le prévoit l'article 28, lettre a, une consultation préalable, au cours de laquelle l'Etat contractant requis de fournir certaines facilités dans l'intérêt d'une enquête a tout loisir de faire valoir son point de vue à l'égard de la Commission.

En ce qui concerne notre pays, l'exécution de l'obligation contenue à l'article 28 de la Convention, pour autant qu'il soit possible de la définir de manière précise, soulèverait certains problèmes, en raison notamment de la nature juridique des procédures qui se déroulent devant la Commission et devant la Cour. Il serait, en particulier, nécessaire de déterminer quelles autorités seraient compétentes pour accorder l'entraide judiciaire ou administrative. Des dispositions devraient également être prises au sujet de l'obligation de témoigner. A première vue, une telle matière ne pourrait être réglée que par voie législative et de manière uniforme pour toute la Suisse. Ces prescriptions pourraient prévoir, quant à la répression du faux témoignage, l'application des articles correspondants du code pénal suisse (art. 306 à 309).

Enfin, il y a lieu de rappeler que la Suisse est partie aux deuxième et quatrième protocoles additionnels à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (RO 1966, 814 et 817)¹⁾, qui contiennent des dispositions relatives aux membres de la Commission européenne des droits de l'homme, d'une part, et à la Cour européenne des droits de l'homme, d'autre part.

CHAPITRE III

La Convention européenne des droits de l'homme et le droit suisse

(*en particulier*)

Dans l'ensemble, on peut affirmer que la Suisse respecte les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles²⁾. Ainsi que l'a souligné le professeur Kägi³⁾, l'idée des droits de l'homme est, dans notre pays, clairement reconnue en tant que norme juridique fondamentale. Divers points de discordance existent cependant entre notre droit et la Convention. Afin de donner un tableau aussi complet que possible des problèmes que

¹⁾ Le statut privilégié dont jouissent les membres de la Commission comprend notamment l'immunité de juridiction en ce qui concerne leurs actes officiels, ainsi que la liberté de mouvement.

²⁾ Cf. Kaufmann, «St. Galler Festgabe 1965», p. 251; Favre, La Convention européenne des droits de l'homme, Annuaire suisse de droit international, vol. XXIII (1966), p. 34-35.

³⁾ Faire des droits de l'homme une réalité, p. 18.

pourrait soulever une adhésion de la Suisse à cette dernière, nous mentionnons également certaines questions à propos desquelles l'éventualité d'une divergence a été évoquée, notamment dans la doctrine. Nous avons en outre cherché à indiquer dans chaque cas, comme le demande le postulat de M. Eggenberger, quelle condition juridique devrait être créée pour permettre une adhésion à la Convention. Les problèmes particuliers examinés ci-après sont exposés dans l'ordre des articles de la Convention et des protocoles, en distinguant, si cela se révèle nécessaire, le droit fédéral d'une part et les législations des cantons d'autre part.

A. La Convention européenne des droits de l'homme

I. Droit à la vie (art. 2)

L'article 2 protège le droit de toute personne à la vie. En vertu du paragraphe 2, lettre *a*, de cette disposition, la mort n'est cependant pas considérée comme infligée en violation de cet article lorsqu'elle résulte d'un recours à la force rendu absolument nécessaire «pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale».

A ce propos, il a été soutenu¹⁾, en particulier, que la réglementation de la légitime défense en droit pénal suisse (art. 33 CPS) pourrait éventuellement entrer en conflit avec la disposition précitée de la Convention dans la mesure où celle-ci n'autoriserait le recours à la force que comme «ultima ratio». Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la possibilité de fuir ou d'appeler à l'aide, par exemple, n'exclut pas le droit de légitime défense²⁾. Avec une partie de la doctrine³⁾, on doit cependant admettre que l'article 2, paragraphe 2, de la Convention n'entend pas influencer de quelque manière que ce soit sur les dispositions des législations pénales nationales réglementant notamment la légitime défense et l'état de nécessité. Il ne vise en effet qu'à régler les relations entre les détenteurs de la puissance publique et les particuliers⁴⁾.

1) Cf. Schultz, «Strafrecht», dans: Regards sur le droit suisse, Recueil publié par la Société suisse des juristes à l'occasion de l'Exposition nationale suisse, p. 309.

2) Cf. Logoz, Commentaire du code pénal suisse, partie générale, ad art. 33, p. 135; Schwander, «Das Schweizerische Strafgesetzbuch», p. 84.

3) Cf. Partsch, «Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention», p. 336 ss; Guradze, Commentaire, p. 48. Contra: Schorn, Commentaire, p. 82 ss.

4) Cf. Partsch, op. cit., p. 337: «Im einzelnen geregelt ist in Art. 2, Abs. 2, nur die Frage, unter welchen Bedingungen Staatsorgane in das Recht auf das Leben eingreifen können, nicht aber das allgemeine Strafrecht.» Des Etats contractants, seule Malte a jugé nécessaire de formuler une réserve au sujet de cette disposition afin d'élargir la portée du principe de la légitime défense à la défense des biens dans la mesure requise par son code pénal.

II. Interdiction de la torture, des peines et traitements inhumains ou dégradants
(art. 3)

En vertu de l'article 3 de la Convention, nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Cette disposition a été notamment invoquée par certains requérants qui se sont plaints devant la Commission européenne des droits de l'homme de mauvais traitements qu'ils auraient subis pendant le temps de leur détention ou arrestation¹⁾.

L'interprétation donnée à la règle de l'article 65, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, qui interdit les peines corporelles, permet d'admettre que les peines ou traitements visés à l'article 3 de la Convention sont prohibés en Suisse également à l'égard des détenus comme peines disciplinaires²⁾.

III. Interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé ou obligatoire
(art. 4)

Le paragraphe 3 de l'article 4 énumère les cas dans lesquels le travail requis d'une personne n'est pas considéré comme «travail forcé ou obligatoire». Parmi ces derniers figure notamment «tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle» (lettre a).

La question a été soulevée de savoir si une éventuelle réserve que la Suisse formulerait au sujet de l'article 5 de la Convention pour tenir compte, en particulier, des législations cantonales sur l'internement administratif étendrait ses effets à l'article 4 en ce qui concerne l'obligation d'accomplir un travail forcé ou obligatoire. Il y a lieu de répondre par l'affirmative. Dans un autre contexte, celui des relations entre les articles 5 et 6 de la Convention, la Commission européenne des droits de l'homme a été, par exemple, amenée à exprimer l'opinion selon laquelle la réserve du gouvernement autrichien portant sur l'article 5 devait être interprétée de manière à couvrir non seulement «les mesures privatives de liberté» (art. 5), mais aussi «la procédure au terme de laquelle la déci-

¹⁾ Cf. Antonopoulos, La jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, p. 93, ainsi que Vasak et Lalive, Chronique de la jurisprudence de la Commission, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Journal du droit international (Clunet), 1967, p. 473-474.

²⁾ Cf. Schultz, La sauvegarde des droits des détenus, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, p. 95-96. Du même auteur, voir aussi l'étude citée à la page précédente, p. 309. La pratique consistant à couper court les cheveux d'un évadé récupéré ne paraît pas devoir être considérée comme incompatible avec l'article 3 de la Convention. Sur la notion de «peines corporelles» au sens de l'article 65, 2^e alinéa, de la constitution, lire: Burckhardt, «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung», p. 599-600.

sion finale prive un accusé de sa liberté» (art. 6)¹⁾. La Commission recherche dans chaque cas l'intention de l'Etat qui a formulé la réserve, celle-ci étendant ses effets à toutes les mesures législatives et administratives ayant directement trait à la matière de la réserve, même si elles n'y sont pas énumérées²⁾. Or, dans l'hypothèse considérée ici, le «travail forcé ou obligatoire» serait la conséquence directe d'une privation de liberté ordonnée dans des conditions non couvertes par l'article 5, mais indiquée dans la réserve portant sur cette disposition.

Par ailleurs, il convient de relever que la Suisse est, depuis le 23 mai 1941, partie à la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail concernant le travail forcé ou obligatoire (RS 14, 37). Cette Convention interdit le «travail forcé ou obligatoire» et considère notamment comme tel le travail exigé d'une personne durant un internement administratif, quel que soit le motif de cet internement (art. 1^{er}, par. 1, et art. 2, par. 1 et 2, lettre c). Par conséquent, les cantons ne peuvent, aujourd'hui déjà, imposer un travail aux personnes qui subissent un internement administratif.

Il importe encore de noter qu'aux termes de la lettre *b* du paragraphe 3 de l'article 4, n'est pas considéré comme «travail forcé ou obligatoire» au sens de la présente disposition: «tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, un autre service à la place du service militaire obligatoire». La Convention n'entend pas obliger les Etats contractants qui ne l'ont pas encore fait à introduire un service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience³⁾.

IV. Droit à la liberté et à la sûreté (art. 5)

1. A son paragraphe premier, l'article 5 commence par proclamer que «toute personne a droit à la liberté et à la sûreté», puis il énumère limitativement les cas dans lesquels la Convention autorise une privation de liberté selon les voies légales.

D'une manière générale, on doit relever que si, en Suisse, chaque canton possède son code de procédure pénale⁴⁾, il existe certains principes fondamentaux consacrés expressément par le droit fédéral ou en découlant implicitement et qui s'imposent aussi bien au législateur cantonal qu'au juge ou à l'autorité

¹⁾ Cf. décision du 18 décembre 1963 sur la recevabilité de la requête n° 1452/62, Annuaire n° 6 (1963), p. 277. Lire également à ce sujet l'arrêt du 3 juillet 1965 du Tribunal constitutionnel autrichien («Verfassungsgerichtshof») cité par le professeur Seidl-Hohenveldern dans sa chronique de jurisprudence autrichienne, Journal du droit international (Clunet), 1967, p. 911-913.

²⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 69.

³⁾ La création d'un tel service civil entre dans la liste des tâches que, selon le professeur Kägi (op. cit., p. 34-35), la Suisse devrait remplir «pour que les droits de l'homme se rapprochent en Suisse de la réalité».

⁴⁾ Cf. art. 64 bis, 2^e al., de la constitution fédérale.

administrative¹⁾. Parmi ces derniers, il convient de mentionner en premier lieu la garantie de la liberté individuelle, élevée au rang de norme du droit constitutionnel fédéral non écrit²⁾. Cette liberté individuelle «stricto sensu», ou liberté personnelle³⁾, peut certes être limitée, mais les restrictions que l'Etat entend lui apporter doivent alors avoir une base légale⁴⁾. Dans le procès pénal en particulier, la protection de la personne est assurée par la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral contre la décision de l'autorité cantonale⁵⁾.

Considérant la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la garantie de la liberté personnelle, le professeur Clerc a pu déclarer que celle-ci facilitait l'examen des questions soulevées par une éventuelle adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme au regard des règles sur la protection de la personne dans le procès pénal⁶⁾. En effet, grâce à cette jurisprudence, le problème de la protection de la personne en procédure pénale est soumis à un «dénominateur commun» que les cantons sont tenus de respecter. Nous pourrions dès lors nous contenter de mentionner un certain nombre de points particuliers à propos desquels l'existence d'une divergence entre notre droit et l'article 5 de la Convention a été ou pourrait être évoquée.

2. L'article 5, paragraphe 1, lettre c, de la Convention prévoit que nul ne peut être privé de sa liberté, sauf «s'il a été arrêté ou détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci». Cette disposition doit être lue en relation avec le paragraphe 3 du même article, aux termes duquel «toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience».

La garantie de la liberté personnelle pendant l'instruction est une règle essentielle en Suisse, règle qu'on trouve exprimée dans toutes les constitutions cantonales ou les lois de procédure⁷⁾. Ainsi, l'arrestation et la détention ne sont

1) Cf. Castella, Garantie constitutionnelle de la liberté individuelle et protection de la personne dans le procès pénal en droit suisse, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, p. 52.

2) Cf. par exemple Favre, Traité, p. 257-258, et Aubert, Traité, vol. 2, n° 2211, p. 772.

3) Cf. Bersier, Contribution à l'étude de la liberté personnelle, l'internement des aliénés et des asociaux, la stérilisation des aliénés, thèse Lausanne 1968, p. 8 ss.

4) Cf. Aubert, Traité, vol. 2, n° 2213, p. 773.

5) Cf. Castella, op. cit., p. 54.

6) Discours prononcé lors de la séance d'ouverture des quatorzièmes journées de défense sociale, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, p. 4.

7) Cf. Graven, La protection des droits de l'accusé dans le procès pénal en Suisse, Revue internationale de droit pénal, 1966, p. 252.

permises que dans les cas et selon les formes que prévoit la loi¹⁾. L'interrogatoire par un magistrat compétent doit avoir lieu, soit «immédiatement» en règle générale, soit le plus souvent dans un délai de vingt-quatre heures, parfois de quarante-huit heures, exceptionnellement de trois jours au maximum. Des conditions strictes sont posées pour le maintien en détention²⁾. En outre, l'institution de la mise en liberté sous caution est générale, celle-ci pouvant être demandée en tout temps³⁾.

3. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, lettre *e*, de la Convention, nul ne peut être privé de sa liberté, sauf «s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond». La détention peut être ordonnée par voie administrative⁴⁾. Il en va de même de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée, ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente (par. 1, lettre *d*).

Le Tribunal fédéral a jugé⁵⁾ que les cantons ont le droit de prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et la sécurité publics, indépendamment des dispositions existantes du droit pénal⁶⁾ et du droit civil⁷⁾. Les cantons ont largement fait usage de cette faculté en adoptant des dispositions législatives sur l'internement administratif de personnes dont le comportement est susceptible de troubler l'ordre public ou qui, en étant au bénéfice de l'assistance publique, refusent par exemple toute activité compatible avec leurs aptitudes⁸⁾.

1) Les renseignements qui suivent sont tirés de l'étude du professeur Graven sur la protection de la personne dans le procès pénal en droit suisse, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, p. 18 ss, en particulier p. 26 ss.

2) Cf. Graven, La protection des droits de l'accusé, p. 254.

3) Cf. par exemple les art. 52 ss de la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF), du 15 juin 1934. Quant aux procédures cantonales, elles règlent la mise en liberté sous caution selon leurs systèmes propres, conformément à l'article 64bis de la constitution fédérale (Graven, La protection de la personne, p. 30).

4) Vasak, Convention, p. 21-22.

5) Cf. les arrêts mentionnés par Bersier dans sa thèse déjà citée, p. 153, note 5.

6) CPS art. 14 et 15 (internement et hospitalisation des irresponsables et des délinquants à responsabilité restreinte), 42 (internement des délinquants d'habitude), 43 (renvoi dans une maison d'éducation au travail), 44 (renvoi de buveurs d'habitude dans un asile) et 45 (traitement des toxicomanes).

7) CCS art. 369 et 370 (interdiction pour cause de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, ou comme suite de prodigalités, d'ivrognerie, d'inconduite ou de mauvaise gestion), 406 et 421, ch. 13 (placement d'un pupille dans un établissement d'éducation, un asile ou un hôpital).

8) Cf. la liste des lois cantonales figurant dans la thèse de Bossart («Persönliche Freiheit und administrative Versorgung», Zurich 1965, p. XIX à XXIII), ainsi que la thèse déjà citée de Bersier. Bossart distingue par exemple (op. cit., p. 60 ss) deux groupes de motifs d'internement administratif: le premier met l'accent sur l'indigence économique de la personne internée, alors que le second vise avant tout à protéger l'ordre public. Lire en outre: Picot, L'Etat fondé sur le droit et le droit pénal, Revue de droit suisse, 1944, p. 269a ss.

On doit admettre que les motifs qui, selon ces législations cantonales, peuvent justifier une mesure d'internement ordonnée par des autorités administratives ¹⁾ vont bien au-delà de ce que prévoit la Convention ²⁾.

Dans le rapport qu'il vous a adressé, le 26 octobre 1962, au sujet des relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe (FF 1962, II, 1088), le Conseil fédéral a déjà examiné si certaines particularités du droit suisse étaient compatibles avec le Statut du Conseil de l'Europe. Parmi celles-ci figurait notamment la législation de certains cantons sur l'internement administratif de personnes déséquilibrées mentalement ou livrées au vagabondage. Nous avons alors constaté qu'il n'existait aucune incompatibilité entre le droit suisse et ledit Statut, celui-ci ne requérant de la part des Etats membres qu'une attitude de principe et ne visant d'aucune manière les législations nationales en vigueur. Il en va différemment pour la Convention européenne des droits de l'homme, qui oblige les Etats contractants à veiller à ce que leur législation soit en harmonie avec cette dernière et, le cas échéant, à prendre les mesures d'adaptation qui se révéleraient nécessaires à cette fin. Une adhésion de la Suisse à la Convention sans réserve touchant ce point particulier aurait pour conséquence, en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ³⁾, que les cantons seraient tenus de restreindre l'application de leurs lois sur l'internement administratif au cercle des personnes visées à l'article 5, paragraphe 1, lettres *d* et *e*, de la Convention. Une telle limitation de la compétence législative des cantons ne pourrait être recommandée en l'état actuel de notre droit.

En ce qui concerne le droit de la tutelle, il convient également de se demander si les conditions du placement d'un pupille dans un établissement d'éducation, un asile ou un hôpital, en vertu des articles 406 et 421, chiffre 13, du code civil suisse, répondent aux exigences posées dans la Convention ⁴⁾. A ce

¹⁾ Cf. par exemple la loi vaudoise des 8 décembre 1941/2 septembre 1946 sur l'internement administratif d'éléments asociaux (Nouveau recueil de la législation vaudoise, tome V, p. 268 ss) dont l'article premier prévoit que peut être internée administrativement toute personne âgée de plus de 18 ans qui, en s'adonnant habituellement à la prostitution ou au racolage, porte atteinte à la décence, à l'hygiène ou à l'ordre publics, ou tire habituellement tout ou partie de ses moyens d'existence de la prostitution ou de la débauche d'autrui, ou trouve habituellement dans le jeu interdit par les lois spéciales une partie appréciable de ses moyens d'existence, ou compromet par son inconduite la sécurité ou la santé d'autrui.

²⁾ Du même avis: Bersier, thèse citée, p. 29-30. A noter que cet auteur considère l'internement d'une personne ordonné par une autorité administrative comme incompatible avec la garantie constitutionnelle de la liberté personnelle (cf. p. 186). C'est également l'opinion, semble-t-il, du professeur Bridel (Sur les limites des libertés individuelles, dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, p. 110-111).

³⁾ Art. 2 des dispositions transitoires de la constitution fédérale. La norme de droit fédéral prime le droit cantonal, qu'il s'agisse, par exemple, d'une disposition d'une loi fédérale, d'un arrêté fédéral de portée générale ou d'un traité approuvé par l'Assemblée fédérale. Cf. Favre, Traité, p. 113.

⁴⁾ Nous examinerons plus loin la question du contrôle judiciaire des mesures privatives de liberté, en relation avec l'art. 5, par. 4, de la Convention.

sujet, on peut tout d'abord relever que les causes d'interdiction des articles 369 et 370 du code civil suisse ne concordent pas entièrement avec les motifs autorisant la privation de liberté aux termes de l'article 5, paragraphe 1, lettre e, de la Convention. En outre, l'article 406 du code civil suisse se borne à déclarer que le tuteur pourvoit «au besoin» à ce que l'interdit soit placé dans un établissement¹⁾. En raison de la gravité de l'atteinte ainsi portée à la liberté personnelle, une telle mesure ne peut cependant être prise que comme «ultima ratio»²⁾, lorsque tous les autres moyens ont échoué. On doit admettre que, dans la grande majorité des cas, le placement d'un pupille dans un établissement d'éducation, un asile ou un hôpital, qui ne peut d'ailleurs avoir lieu qu'avec le consentement de l'autorité tutélaire (art. 421, ch. 13, CCS) et est entouré de certaines garanties fondées sur le droit fédéral³⁾, ne vise que des personnes entrant dans les catégories mentionnées à l'article 5, paragraphe 1, lettres d et e, de la Convention⁴⁾.

En définitive, et pour les motifs que nous venons de voir, une adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme ne pourrait guère être envisagée sans une réserve portant sur l'article 5 et destinée à exclure l'application de cette disposition aux lois cantonales prévoyant l'internement de certaines catégories de personnes à la suite d'une décision prise par une autorité administrative⁵⁾. L'éventualité d'une telle réserve avait déjà été évoquée par M. Wahlen, conseiller fédéral, chef du département politique, dans son exposé sur la compatibilité du droit suisse avec le contenu de la Convention, prononcé le 11 décembre 1962 en réponse à une interpellation du conseiller national Furgler⁶⁾.

1) Voir à ce sujet: Bossart, thèse citée, p. 33.

2) Cf. Egger, «Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch», «Das Familienrecht», «Die Vormundschaft», ad art. 406 CCS, n° 17, p. 443-444.

3) Ces garanties découlent de l'article 4 de la constitution fédérale (droit d'être entendu). Cf. Egger, op. cit., n° 22, p. 446.

4) Egger (op. cit., nos 31 ss, p. 448 ss) mentionne à cet égard les cas des aliénés («Geisteskranke») et des ivrognes («Trunksüchtige»).

5) Ne seraient donc pas compris dans la réserve, en particulier, les quelques cas, mentionnés par Bossart dans sa thèse (p. 26), dans lesquels des cantons, faisant usage de leur pouvoir législatif réservé par l'article 335 CPS, ont édicté des peines pour réprimer le vagabondage, la mendicité, l'ivrognerie et l'inconduite, en prévoyant la possibilité d'un internement dans une maison d'éducation au travail ou dans un asile pour buveurs prononcé par un juge. Lire en outre: Panchaud, Le droit pénal réservé aux cantons par l'art. 335 du code pénal suisse, Actes de la Société suisse des juristes, fascicule 1-1939, p. 55a ss.

6) Cf. Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1962, p. 710 ss, cité également dans l'Annuaire suisse de droit international, vol. XX (1963), p. 108 ss. Lire en outre les remarques concernant la Convention européenne des droits de l'homme formulées dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 15 mai 1968 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (FF 1968, I, 1226).

4. Le dernier des cas de privation de liberté autorisés selon l'article 5, paragraphe 1, de la Convention concerne (lettre *f*) l'arrestation ou la détention régulières d'une personne «pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours».

L'article 14, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS I, 113; RO 1949, 225) prévoit que l'étranger dont le refoulement est impossible peut être interné. La durée de cet internement ne peut dépasser deux ans¹⁾. Lors du deuxième colloque international de Vienne sur la Convention européenne des droits de l'homme (18-20 octobre 1965), le professeur Buergenthal a soutenu²⁾ que l'internement d'un étranger dont le renvoi ou l'expulsion est impossible en raison de circonstances de fait était incompatible avec l'article 5, paragraphe 1, lettre *f*, de la Convention. La Commission européenne des droits de l'homme a cependant constaté que les conditions d'application de cette disposition étaient réunies dans un cas où le requérant avait été «mis à la disposition du gouvernement», son renvoi de Belgique se révélant impossible en raison de circonstances de fait³⁾. On peut dès lors admettre que l'article précité de la loi fédérale de 1931 n'entrerait pas en conflit avec la Convention, tout au moins dans la mesure où la durée de l'internement prononcé par la division de police du département fédéral de justice et police resterait dans des limites raisonnables⁴⁾.

5. Les cas de privation de liberté autorisés par la Convention sont énumérés limitativement à l'article 5, paragraphe 1⁵⁾. On s'est demandé si une loi cantonale⁶⁾ permettant à l'organe exécutif communal, lorsqu'il est impossible de parer autrement au danger, de prononcer la détention temporaire d'une personne qui menace ou met sérieusement en danger la sécurité ou la propriété d'autrui serait compatible avec la Convention, lorsque cette personne ne doit

¹⁾ Nous verrons plus loin, en relation avec l'art. 5, par. 4, de la Convention, la question du contrôle judiciaire de cette mesure d'internement.

²⁾ «Rechtsprechung», p. 149.

³⁾ Décision du 13 avril 1961 sur la recevabilité de la requête n° 858/60, Annuaire n° 4 (1961), p. 237-239. L'art. 9 de la loi belge du 28 mars 1952 sur la police des étrangers prévoit que lorsque le renvoi ou l'expulsion est impossible en raison de circonstances de fait, l'étranger qui en est l'objet peut, sur l'ordre du Ministre de la justice, être mis à la disposition du gouvernement, dans un établissement approprié, pour une durée maximum de six mois.

⁴⁾ Voir en outre l'ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement d'étrangers (RO 1968, 1053), qui définit en particulier les conditions et les modalités de l'internement de l'étranger dont le refoulement est impossible.

⁵⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 99; Guradze, Commentaire, p. 71.

⁶⁾ Cf. par exemple l'art. 55 de la loi d'organisation saint-galloise du 29 décembre 1947 («Gesetz über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden», «Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen», vol. 1, p. 129 ss).

pas être conduite devant une autorité judiciaire (art. 5, par. 1, lettre c). L'existence d'un pouvoir général de police donnant à l'organe administratif la faculté d'adopter les mesures que requiert le maintien de l'ordre public est généralement reconnue¹⁾. La doctrine admet par ailleurs, en se fondant sur l'article 5, paragraphe 1, lettre b, de la Convention qui autorise la détention en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, la licéité d'un internement prononcé à titre de mesure de police²⁾. Une telle privation de liberté ne devrait cependant pas se prolonger au-delà de ce qui est absolument nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public³⁾.

6. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention dispose que « toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». Le terme de « tribunal » utilisé dans cette disposition (ainsi qu'à l'art. 5, par. 1, lettres a et b) soulève un problème d'interprétation délicat⁴⁾. Jusqu'à maintenant, la Commission européenne des droits de l'homme n'a pas eu l'occasion de définir de manière précise cette notion. Sa jurisprudence permet cependant de dégager certains éléments d'appréciation. La Commission a ainsi déclaré que la garantie visée à l'article 5, paragraphe 4, impliquait que « certains principes fondamentaux de procédure » devaient être observés pour le recours dont il s'agit⁵⁾. En outre, une procédure instituée conformément à cette disposition devrait suivre « les règles généralement observées devant une juridiction », ce qui impliquerait notamment que les parties soient placées sur un pied d'égalité⁶⁾. Dans une autre affaire, la Commission a admis par ailleurs que le recours prévu « in casu »

¹⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1772, p. 638.

²⁾ Cf. Schorn, *Commentaire*, p. 139: « Das polizeimässige Verhalten stellt sich als gesetzliche Verpflichtung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 b MRK dar. Wer sie nicht erfüllt, stört die Ordnung und kann als «Störer» in polizeiliche Verwahrung genommen werden. » Cf. aussi Guradze, *Commentaire*, p. 73.

³⁾ Schorn (*Commentaire*, p. 138) admet également comme compatible avec la Convention la détention d'une personne ordonnée dans son intérêt, lorsqu'il s'agit de protéger sa vie ou sa santé (« Schutzhaft »).

⁴⁾ Vasak, *Convention*, p. 26, examinant la nature de ce recours, parle de son « caractère contentieux ».

⁵⁾ Rapport de la Commission du 27 mai 1966 sur la requête n° 1936/63 (non publié), p. 83.

⁶⁾ Cf. rapport de la Commission sur la requête n° 2178/64 (non publié), p. 58. Dans l'affaire en question, un des membres de la Commission a relevé que l'art. 5, par. 4, vise un recours devant un tribunal, c'est-à-dire devant un organe « appliquant les principes d'une procédure contradictoire qui sont de l'essence de la fonction juridictionnelle ». On se réfère en outre à la décision de la Commission du 7 avril 1967 sur la recevabilité des requêtes nos 2832/66, 2835/66 et 2899/66, *Recueil de décisions de la Commission européenne des droits de l'homme*, vol. 25, p. 47 ss (compatibilité avec la Convention de la loi belge du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité), ainsi qu'à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, le 27 juin 1968, dans l'affaire Neumeister (p. 48).

par la législation d'un des Etats contractants correspondait aux prescriptions de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention en raison de son « caractère judiciaire » et de l'obligation faite aux juges « de statuer par priorité »¹⁾.

L'importance de la disposition considérée réclame un examen détaillé de la compatibilité de notre droit fédéral et des législations cantonales avec la règle ainsi posée.

a. En vertu des articles 14, 2^e alinéa, et 15, 4^e alinéa, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, les mesures d'internement des étrangers dont le refoulement est impossible ne sont pas soumises à un contrôle judiciaire. Il appartient en effet à la division de police du département fédéral de justice et police de prononcer l'internement et de l'exécuter, le département de justice et police statuant sur la tolérance ultérieure, conformément à l'article 14, 2^e alinéa, de ladite loi. Dans le projet de loi modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension de la juridiction administrative) que nous vous avons soumis (FF 1965, II, 1369) avec un message du 24 septembre 1965 (FF 1965, II, 1301), il était prévu (nouvel art. 99, lettre b, OJF) que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ne serait pas recevable contre les décisions concernant « le droit d'asile, l'internement et la police des étrangers en général ». Cette exclusion était justifiée, dans le message du Conseil fédéral, par l'argument selon lequel les décisions concernant le droit d'asile ou l'internement seraient de nature politique et devraient de ce fait être soustraites à la juridiction administrative²⁾.

Le projet de loi fédérale en question a subi diverses modifications durant son examen par les Chambres fédérales. Lors de sa session de juin 1968, le Conseil national a accepté une proposition de sa commission chargée d'examiner les deux projets de lois sur la procédure administrative et sur l'extension de la juridiction administrative, visant à introduire le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre des décisions concernant l'internement des étrangers. Le Conseil des Etats s'est rallié à cette manière de voir au cours de sa session de septembre 1968. Sous réserve du vote final des deux Conseils et du résultat d'une éventuelle votation populaire faisant suite à une demande de referendum, un obstacle à notre adhésion à la Convention serait ainsi supprimé.

b. Un problème analogue se pose dans la procédure d'extradition selon la loi fédérale du 22 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers (RS 3,

¹⁾ Décision du 13 avril 1961 sur la recevabilité de la requête n° 858/60, Annuaire n° 4 (1961), p. 239.

²⁾ Cette argumentation a été critiquée en particulier par Moser dans son rapport à la Société suisse des juristes en 1967 (« Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz », p. 477, note 413). Le rapporteur avait alors notamment relevé (cf. p. 480) qu'il importait d'examiner s'il ne conviendrait pas de prévoir le recours de droit administratif contre les décisions d'internement prises en application de l'art. 14, 2^e al., de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers afin de répondre aux exigences posées à l'art. 5, par. 4, de la Convention européenne des droits de l'homme.

501) et les traités d'extradition. Les personnes arrêtées provisoirement sur ordre de la division de police du département fédéral de justice et police à la suite d'une demande de l'Etat requérant¹⁾ n'ont aucun droit de recours devant une autorité judiciaire contre la décision d'arrestation²⁾. La loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers est cependant en cours de revision et il est prévu d'introduire à cette occasion un recours à un tribunal contre les arrestations, conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention³⁾.

c. La loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 accorde à l'inculpé, dès l'ouverture de l'instruction préparatoire («Voruntersuchung»), le droit de demander en tout temps sa mise en liberté et, en cas de refus du juge d'instruction, le droit de recourir à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 52 PPF). Il n'en va pas de même, en revanche, des recherches de la police judiciaire selon les articles 100 et suivants de la loi fédérale sur la procédure pénale («gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren») ⁴⁾. La police judiciaire, et par conséquent les recherches de la police judiciaire, sont en effet dirigées par le procureur général de la Confédération, sous la surveillance du département fédéral de justice et police (art. 17, 1^{er} al., PPF). L'inculpé arrêté au cours de la procédure de recherches de la police judiciaire n'a de voie de recours que devant le département de justice et police et non devant une autorité judiciaire⁵⁾, comme l'exigerait l'article 5, paragraphe 4, de la Convention. La seule manière d'éviter d'avoir à formuler une réserve à ce sujet serait dès lors de modifier

¹⁾ Selon l'art. 17, 2^e al., de ladite loi fédérale, la personne arrêtée doit être mise en liberté si le mandat d'arrêt décerné par l'autorité compétente ou une autre pièce équivalente et la demande d'extradition ne sont pas régulièrement produits dans un délai de vingt jours à partir de l'arrestation si l'Etat requérant est limitrophe et de trente jours s'il s'agit d'un pays européen non limitrophe. Ce délai pourra être porté à trois mois si le pays en question est situé hors de l'Europe.

²⁾ A noter que le projet de loi modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension de la juridiction administrative) soustrait à la juridiction administrative les décisions dans les domaines du droit pénal, de la procédure pénale et de l'extradition (nouvel art. 99, lettre h, OJF; FF 1965, II, 1371).

³⁾ L'absence de tout formalisme qui caractérise, d'une manière générale, la procédure d'entrée en matière sur une demande d'extradition a d'ailleurs été critiquée par le professeur Schultz dans son traité sur le droit extraditionnel suisse (Etudes de droit criminel suisse, vol. 7, p. 195-196).

⁴⁾ Cf. Huggenberger, «Das polizeiliche Ermittlungsverfahren bei Verbrechen und Vergehen im schweizerischen Strafprozessrecht», thèse Zurich 1947, p. 175 ss.

⁵⁾ Voir à ce sujet les remarques d'Albert Picot dans son étude sur la loi constitutionnelle genevoise sur la liberté individuelle et sur l'inviolabilité du domicile du 21 mars 1849, dans: «Strafprozess und Rechtsstaat», p. 96. Voir en outre les critiques adressées à la procédure de recherches de la police judiciaire par le professeur Carl Ludwig («Der Schutz der persönlichen Freiheit im Strafprozess», dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, p. 278-279).

la loi fédérale sur la procédure pénale afin de prévoir un droit de recours à un tribunal, par exemple à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral, dans la procédure de recherches de la police judiciaire¹⁾.

d. En droit pénal administratif fédéral, dans la procédure en matière de contraventions aux lois fiscales de la Confédération (art. 279 ss PPF) ou à d'autres lois fédérales (art. 321 ss PPF), l'autorité administrative transmet le dossier au tribunal pénal compétent, lorsqu'elle estime que le contrevenant est passible d'une peine privative de liberté (art. 281, 3^e al., et 322, 2^e al., PPF). Les voies de recours ordinaires prévues par les législations cantonales et par le droit fédéral sont alors ouvertes contre le jugement. Un contrôle judiciaire est dès lors assuré dans tous les cas²⁾.

e. Aux termes des articles 182 et 183 de la loi fédérale du 28 juin 1889 sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale pour l'armée fédérale (OJPPM) (RS 3, 451; RO 1951, 439; 1968, 228), les recours pendant l'enquête contre les actes du juge d'instruction militaire, et notamment contre un ordre d'arrestation, sont adressés à l'auditeur en chef, qui prononce définitivement³⁾. L'auditeur en chef, nommé par le Conseil fédéral, est placé à la tête de la justice militaire, dont il dirige et surveille la marche, sous le contrôle du département militaire fédéral (art. 25, 1^{er} al., OJPPM). Bien que l'indépendance de la justice militaire soit d'une manière générale garantie⁴⁾, on peut se demander s'il est possible d'assimiler l'auditeur en chef à un «tribunal» au sens de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention. Au surplus, lorsque la détention préventive a été ordonnée par le grand juge, conformément à l'article 71 de la loi sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale pour l'armée fédérale, il n'existe aucune voie de recours (art. 186).

Ceci pose, sur un plan plus général, la question des relations entre le droit pénal militaire et les règles de la Convention. Ce problème n'a jusqu'à maintenant pas été tranché par la Commission ni par la Cour européenne des droits

¹⁾ Dans son message déjà cité concernant l'extension de la juridiction administrative fédérale, le Conseil fédéral a estimé (FF 1965, II, 1346) que les décisions prises en liaison avec des recherches de la police judiciaire prévues par les articles 100 ss PPF ont très souvent un caractère politique et ne se prêtent dès lors pas à un contrôle judiciaire. Nous ne pensons pas pouvoir maintenir ce point de vue, tout au moins en ce qui concerne les décisions d'arrestation, qui devraient pouvoir être déferées à une autorité judiciaire.

²⁾ Voir à ce sujet: Giacometti, «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts»; p. 557: «Als weitere Art der Verwaltungsstrafrechtspflege erscheint die unmittelbare Bestrafung durch den Richter nach Massgabe der Strafprozessordnung. Dieses System gilt prinzipiell für die Verhängung von Freiheitsstrafen und wahrhaft damit unmittelbar den rechtsstaatlichen Grundsatz der Gewaltentrennung sowie der richterlichen Garantie der persönlichen Freiheit bei Fällung von Freiheitsstrafen.»

³⁾ Cf. Haefliger, «Kommentar zur Militärstrafgerichtsordnung», p. 225.

⁴⁾ Cf. art. 183^{ter} de la loi sur l'organisation militaire de la Confédération suisse modifiée par la loi fédérale du 12 décembre 1947 (RO 1948, 417). Lire en outre: Haefliger, op. cit., p. 13, et Marti, «Unabhängige Militärgerichtsbarkeit», dans: Mélanges Marcel Bridel, p. 265 ss.

de l'homme. Nous croyons cependant pouvoir affirmer qu'en raison des rapports particuliers qui les lient à l'Etat («besondere Gewaltverhältnisse»¹⁾, les militaires sont tenus d'accepter des restrictions plus profondes à l'exercice de leurs droits que celles qui existent pour les autres titulaires des droits individuels. On doit dès lors admettre que la Convention ne saurait s'appliquer sans limitations à la situation spécifique qui est celle du militaire en service. Il importe en outre de rappeler qu'en ce qui concerne les tribunaux militaires, ceux-ci jouissent de l'indépendance propre à la fonction judiciaire²⁾.

Enfin, il est intéressant de relever que la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 6 de la Convention n'était pas applicable au droit pénal disciplinaire³⁾. Les dispositions de la Convention ne sont, d'une manière générale, pas adaptées aux particularités du droit disciplinaire qui, en matière militaire, vise au maintien de l'ordre et de la discipline au sein de la troupe.

f. Ainsi que nous l'avons déjà relevé au début de ce paragraphe consacré à l'examen de la compatibilité du droit suisse avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, la protection de la personne dans le procès pénal est assurée, dans notre pays, par le jeu de la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle. «Quiconque, écrit le juge fédéral Castella⁴⁾, estime qu'une mesure prise à son endroit porte à sa liberté individuelle une atteinte inadmissible au regard de la norme de droit constitutionnel fédéral non écrit qui la protège, peut former un recours de droit public au Tribunal fédéral contre la décision de l'autorité cantonale.» L'existence de cette voie de recours devrait dès lors en principe satisfaire, en ce qui concerne les actes des autorités du canton, à l'exigence d'un contrôle judiciaire posée à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention⁵⁾. Certaines hésitations sont cependant permises en raison notamment du fait que le recours pour violation du droit constitutionnel non écrit à la liberté individuelle n'est recevable, en vertu de l'article 86, 2^e alinéa, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, qu'après épuisement des moyens de droit cantonal. La manière la plus simple de mettre notre droit en harmonie avec la disposition précitée de la Convention serait dès lors, selon le juge fédéral O. Kaufmann⁶⁾, de faire figurer la liberté individuelle dans le catalogue des

1) Voir à ce sujet: Aubert, Traité, vol. 2, n° 1749, p. 630.

2) Cf. Favre, Traité, p. 227.

3) Décision du 29 mai 1961 sur la recevabilité de la requête n° 734/60, Recueil de décisions, vol. 6, p. 32-33.

4) Op. cit., p. 54.

5) Cf. pour la question de l'internement administratif, l'étude du professeur A. Favre sur la Convention européenne des droits de l'homme, p. 36, où l'ancien juge fédéral constate en particulier que le Tribunal fédéral reçoit chaque année plusieurs recours de droit public pour détention prétendument illégale. En 1966, il a reçu et liquidé huit recours de cette nature. Ces recours ont été jugés dans des délais allant de 5 à 55 jours, en moyenne de 27 jours dès l'entrée du recours au tribunal.

6) «St. Galler Festgabe 1965», p. 261.

droits constitutionnels du citoyen pour la violation desquels le recours au Tribunal fédéral est recevable sans épuisement préalable des moyens de droit cantonal (art. 86, 2^e al., OJF)¹⁾.

A cela, on peut tout d'abord répondre que l'article 5, paragraphe 4, de la Convention ne s'oppose pas à ce qu'un recours administratif précède le recours à un tribunal²⁾. Cette disposition exige uniquement que le tribunal saisi statue «à bref délai». En outre, il y a lieu de relever que l'épuisement des instances cantonales n'est pas nécessaire en cas de recours au Tribunal fédéral pour violation de traités internationaux³⁾. Notre Cour suprême pourrait donc être amenée à examiner sans tarder la conformité d'une arrestation ordonnée par une autorité d'un canton avec la Convention, celle-ci devenant, une fois ratifiée par la Suisse, partie intégrante de notre ordre juridique interne⁴⁾. Cette voie de recours existerait indépendamment de celle qui est prévue pour violation de la liberté individuelle⁵⁾. Elle pourrait conduire le Tribunal fédéral à ordonner, le cas échéant, la libération d'une personne dont la détention serait jugée contraire à la Convention⁶⁾. En tout état de cause, rien, à notre avis, ne permet d'affirmer, au vu de ce qui précède, que notre droit ne pourrait pas être considéré comme compatible avec la disposition de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention prise à la lettre.

Ces quelques remarques d'ordre général formulées, il reste à examiner brièvement certains problèmes particuliers qui se posent dans le cadre de nos législations cantonales⁷⁾.

g. La plupart des lois cantonales sur l'internement administratif des aliénés et de différentes catégories de personnes asociales ne prévoient pas de con-

¹⁾ Suivant les circonstances, ajoute Kaufmann (loc. cit.), le recours direct au Tribunal fédéral ne devrait être prévu que lorsqu'un canton n'a pas introduit d'autorité judiciaire pour connaître des violations de la liberté individuelle.

²⁾ Cf. Favre, op. cit., loc. cit.

³⁾ Cf. Birchmeier, «Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege», p. 326.

⁴⁾ Voir à ce sujet: Partsch, op. cit., p. 370.

⁵⁾ En ce qui concerne l'étendue du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en cas de recours de droit public pour violation de droits constitutionnels du citoyen et le caractère subsidiaire du recours de droit public par rapport à d'autres voies de droit instituées par le droit fédéral, en particulier le pourvoi en nullité au Tribunal fédéral, voir les ouvrages spécialisés de Bonnard et Marti.

⁶⁾ Sur les exceptions au caractère purement cassatoire du recours de droit public, lire: Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1727, p. 620.

⁷⁾ Sur le plan du droit fédéral, le Tribunal fédéral a jugé que la décision de placement d'un pupille dans un établissement à la requête du tuteur (art. 406/421, ch. 13, CCS) était une affaire civile qui ne peut être l'objet du recours en réforme des art. 43 ss OJF (ATF 83, II, 180). Sont toutefois réservés le recours en nullité de l'art. 68 OJF et le recours de droit public de l'art. 84 OJF.

trôle judiciaire de la décision d'internement¹⁾. Seuls quelques cantons connaissent un recours à un tribunal administratif²⁾. Citant les professeurs Burckhardt³⁾ et Giacometti⁴⁾, le Conseil fédéral a relevé, dans le message du 24 septembre 1965 qu'il vous a soumis à propos de l'extension de la juridiction administrative fédérale (FF 1965, II, 1314-1315), que l'institution du recours de droit public au Tribunal fédéral pouvait, dans une certaine mesure, compenser l'absence de juridiction administrative dans plusieurs cantons. De toute manière, même si l'on admettait que, pour correspondre le plus exactement possible à l'esprit de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, un contrôle judiciaire de la décision d'internement devrait exister sur le plan cantonal déjà, l'éventuelle discordance ainsi constatée serait couverte par la réserve que nous avons envisagée plus haut en relation avec l'article 5, paragraphe 1, lettres *d* et *e*. Cette réserve porterait en effet sur l'article 5 dans son ensemble et exclurait l'application de cette disposition aux lois cantonales sur l'internement administratif. Enfin, il est intéressant de signaler que le problème de la détention administrative a fait l'objet d'un débat au Parlement suédois lors de la reconnaissance par cet Etat de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁾. A cette occasion, un député a rappelé que son pays connaît plusieurs cas dans lesquels des autorités administratives peuvent ordonner des mesures qui restreignent la liberté personnelle sans que les parties intéressées aient le droit d'introduire un recours devant un tribunal⁶⁾. Or la Suède n'a pas formulé de réserve sur ce point en ratifiant la Convention.

h. En droit pénal suisse, un droit de recours est très généralement reconnu à la personne privée de sa liberté par arrestation ou détention. De même que dans la procédure pénale fédérale⁷⁾, la plupart des cantons connaissent un recours à un tribunal (p. ex.: chambre d'accusation) contre les décisions du magistrat ordonnant la mise en détention préventive ou refusant d'y mettre fin à la suite d'une demande fondée sur les motifs légaux⁸⁾. Quant aux quelques cantons dont la législation ne prévoit, à ce stade de la procédure, pas de recours

¹⁾ Les différents recours prévus à cet égard sont mentionnés dans la thèse de Bossart, p. 71 ss.

²⁾ Cf. Bossart, thèse citée, p. 76-77. Voir en outre à ce sujet les remarques du professeur Kägi, op. cit., p. 33.

³⁾ «Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der schweizerischen Eidgenossenschaft», «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», vol. 90, 1931, p. 228.

⁴⁾ «Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes», p. 268.

⁵⁾ Cf. Annuaire n° 7 (1964), p. 479 ss, en particulier p. 483-485 et 489-491.

⁶⁾ Il s'agit en particulier des autorités chargées de la protection de l'enfance et de l'internement des alcooliques ou des aliénés.

⁷⁾ L'art. 52 PPF prévoit que l'inculpé peut demander en tout temps d'être mis en liberté. En cas de refus du juge d'instruction, la décision peut être l'objet d'un recours à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

⁸⁾ Cf. Graven, La protection de la personne, p. 30.

ou qu'un recours devant une autorité administrative¹⁾, une adhésion de la Suisse à la Convention pourrait peut-être les inciter à modifier leur loi de procédure pénale afin d'y introduire une garantie qui a été également proclamée à l'article 9, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966. En ce qui concerne la Convention, l'important est cependant que le droit de recours à un tribunal contre une arrestation ou une détention illégale serait assuré par le recours de droit public au Tribunal fédéral.

7. Aux termes de l'article 5, paragraphe 5, de la Convention, toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation.

En Suisse, le droit à réparation est garanti, sous certaines conditions, par la procédure pénale fédérale, ainsi que par la plupart des constitutions cantonales²⁾. La procédure pénale fédérale (art. 122 et 176 PPF) reconnaît le droit à une indemnité à l'inculpé qui est mis au bénéfice d'une ordonnance de non-lieu, pour le préjudice résultant de la détention préventive ou d'autres actes de l'instruction, et à l'accusé en cas d'acquiescement. Par ailleurs, plusieurs constitutions cantonales prévoient le versement d'une indemnité non seulement aux personnes arrêtées illégalement ou sans motif, mais également, par exemple, à toute personne injustement condamnée ou victime d'une erreur judiciaire.

V. Droit à un procès équitable et droits de la défense (art. 6)

1. L'article 6 de la Convention garantit le droit à une bonne administration de la justice. Cette disposition a été souvent invoquée devant la Commission européenne des droits de l'homme et a donné lieu à une abondante jurisprudence³⁾. La première phrase de son paragraphe 1 est rédigée comme suit:

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.»

Il ressort du texte de cet article et de la jurisprudence de la Commission qu'un procès équitable doit réunir au moins les éléments suivants: caractère

¹⁾ Cf. par exemple, pour le canton des Grisons, «Gesetz über die Strafrechtspflege» (StPO) du 8 juin 1958, art. 83, 85, 137, 138 et 204; le recours contre les décisions du procureur («Staatsanwalt») durant l'instruction doit être adressé au département de justice et police.

²⁾ Cf. Graven, op. cit., p. 41. Du même auteur, voir aussi son étude sur la protection des droits de l'accusé, p. 283 ss. Lire en outre: Clerc, Etat de droit et procédure pénale dans les constitutions cantonales, dans: «Strafprozess und Rechtsstaat», p. 216-217. Aubert note à ce sujet (Traité, vol. 2, n° 2214, p. 773) que le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de dire si l'obligation de réparer appartient au droit fédéral non écrit.

³⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 121 ss, ainsi que: Buergethal, «Rechtsprechung», p. 158 ss.

contradictoire et égalité des armes entre les parties¹⁾, publicité de la procédure, existence d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi et jugement rendu dans un délai raisonnable. Quant à la notion de «tribunal», nous avons vu plus haut, en examinant l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, qu'elle impliquait, outre l'indépendance de l'autorité appelée à rendre un jugement²⁾, l'observation par celle-ci de certains principes fondamentaux de procédure.

La détermination du champ d'application de la disposition considérée soulève des problèmes d'interprétation délicats. En particulier, on peut se demander si l'article 6 contient une garantie générale de pouvoir recourir à la voie judiciaire («Rechtsweggarantie») ou si, comme l'affirme par exemple le professeur Partsch³⁾, il pose uniquement certaines exigences minimums à la procédure devant les tribunaux, pour autant qu'une telle procédure existe. La Commission ne s'est pas prononcée de manière explicite sur cette question. Elle a tout d'abord constaté⁴⁾ que la disposition précitée ne s'applique qu'à la procédure devant les tribunaux, et non aux décisions relevant de la seule compétence des autorités administratives⁵⁾. A une autre occasion, la Commission a cependant déclaré⁶⁾ que «le fait que l'instance litigieuse s'était déroulée devant un organe administratif et politique investi de certaines fonctions judiciaires, et non devant un tribunal civil ou pénal ordinaire, ne suffisait pas à écarter l'application de l'article 6, paragraphe 1».

Si l'on s'en tient aux termes mêmes de cette disposition, on peut admettre que celle-ci garantit à toute personne le droit d'obtenir qu'une autorité répondant aux critères mentionnés au paragraphe 1 rende une décision portant soit sur une contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil, soit sur une accusation en matière pénale dirigée contre elle. Normalement, cette autorité sera un tribunal, c'est-à-dire un organe du pouvoir judiciaire. Une

1) Sur la notion de l'égalité des armes («Waffengleichheit»), lire le résumé de la jurisprudence de la Commission dans: Vasak, Convention, p. 32 ss.

2) Dans son arrêt du 27 juin 1968 dans l'affaire Neumeister, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que le terme de «tribunal» impliquait seulement que l'autorité appelée à statuer doit avoir un caractère judiciaire, c'est-à-dire être indépendante du pouvoir exécutif comme des parties en cause.

3) Op. cit., p. 383-384. L'auteur limite cette affirmation aux contestations sur des droits et obligations de caractère civil. En matière pénale, en revanche, l'accusé aurait droit à une décision judiciaire, ce qui n'exclurait d'ailleurs pas la possibilité qu'une peine soit d'abord prononcée par une autorité administrative, pour autant que l'affaire puisse ensuite être déferée à un tribunal.

4) Décision du 7 mai 1962 sur la recevabilité de la requête n° 1329/62, Annuaire n° 5 (1962), p. 209.

5) Comme par exemple, dans le cas d'espèce, la décision prise par le Ministère de la justice de suspendre l'exercice du droit du requérant de visiter ses enfants. Lire la critique de cette jurisprudence par Buergenthal, op. cit., p. 163.

6) Décision du 1^{er} octobre 1965 sur la recevabilité de la requête n° 2145/64, Recueil de décisions, vol. 18, p. 16.

autorité administrative chargée d'exercer également des fonctions judiciaires réunira cependant souvent, aussi bien qu'un tribunal, les conditions d'indépendance et d'impartialité requises aux termes de l'article 6 et respectera en même temps certains principes fondamentaux de procédure. En outre, cette disposition ne s'oppose pas à l'existence de différents degrés de juridiction. L'important est que le justiciable qui n'entend pas se soumettre à une décision prise par une autorité de première instance (qui peut être une autorité administrative) ait la possibilité de provoquer un jugement rendu à la suite d'une procédure conforme à la notion de procès équitable figurant dans la Convention.

La Commission européenne des droits de l'homme a également eu l'occasion de se prononcer sur l'interprétation des termes «contestations sur des droits et obligations de caractère civil»¹⁾. Elle a donné à cette notion un contenu autonome, indépendant des droits internes des Etats parties à la Convention²⁾. La question de savoir si un droit ou une obligation est de caractère civil ne dépend pas de la procédure prescrite par le droit interne, mais uniquement de l'examen de la plainte elle-même et de son objet³⁾.

2. Aux termes de l'article 64*bis*, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, «l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé». La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 4 de la constitution (principe de l'égalité devant la loi) a cependant dégagé un certain nombre de règles de droit fédéral qui s'imposent aux cantons. Il en va ainsi du droit d'être entendu⁴⁾, qui assure aux justiciables et, à certaines conditions, aux administrés la faculté d'être entendus avant qu'une décision qui les touche ne soit prise⁵⁾. En matière pénale notamment, le Tribunal fédéral a jugé que «le droit de l'accusé d'être entendu est un droit élémentaire, existant en dehors de toute prescription légale expresse, et qui ne saurait être méconnu sans qu'il en résulte une atteinte à la garantie de l'égalité devant la loi inscrite à l'article 4 de la constitution fédérale»⁶⁾. Darbellay a pu dire⁷⁾ que toute violation des règles essentielles de la procédure

¹⁾ Lire à ce sujet: Buergenthal/Kewenig, «Zum Begriff der civil rights in Artikel 6, Absatz 1, der europäischen Menschenrechtskonvention», «Archiv des Völkerrechts», vol. 13 (1966/1967), p. 393 ss.

²⁾ Cf. la chronique de jurisprudence de Vasak et Lalive, *Journal du droit international* (Clunet), 1967, p. 482-483.

³⁾ Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 126, et les décisions de la Commission citées par l'auteur.

⁴⁾ Voir à ce sujet les rapports sur le droit d'être entendu («Das rechtliche Gehör») présentés à la Société suisse des juristes en 1964 par Tinner et Darbellay.

⁵⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1804, p. 650.

⁶⁾ Cité par Darbellay, *op. cit.*, p. 424.

⁷⁾ *Op. cit.*, p. 571.

recouvrait, en définitive, une violation du droit d'être entendu¹⁾, celle-ci pouvant alors donner lieu à un recours de droit public au Tribunal fédéral²⁾.

Le droit d'être entendu³⁾ est largement assuré dans les procédures civiles et pénales⁴⁾. En matière administrative, en revanche, il n'est pleinement garanti à l'administré que lorsque la décision met en cause sa liberté personnelle ou porte atteinte à des droits strictement personnels⁵⁾. Il est en outre reconnu dans tous les cas où une autorité administrative est appelée à trancher un litige de droit privé⁶⁾.

Le principe de l'égalité devant la loi n'est pas le seul à protéger en Suisse le droit à une bonne administration de la justice et, en particulier, à garantir l'indépendance et l'impartialité des juges⁷⁾. On peut mentionner également à cet égard le principe de la séparation des pouvoirs, en tant que norme de droit constitutionnel fédéral et cantonal⁸⁾, ainsi que la règle de l'article 58 de la constitution fédérale sur la garantie du juge naturel et l'exclusion des tribunaux d'exception⁹⁾.

3. Le rappel de ces quelques règles fondamentales nous dispense de procéder à un examen détaillé de la compatibilité de notre droit avec l'article 6, paragraphe 1, première phrase, de la Convention. Nous pouvons dès lors nous borner à mentionner certains problèmes qu'il nous a paru utile de relever.

a. La disposition de l'article 58, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale sur le droit au juge naturel ne prescrit pas aux cantons une organisation judiciaire

1) La violation du droit d'être entendu constitue, dans la terminologie du Tribunal fédéral, un déni de justice formel. Voir aussi: Huber, «Die Grundrechte in der Schweiz», p. 221.

2) Bonnard, Problèmes relatifs au recours de droit public, p. 394, a relevé à ce sujet que le recours de droit public, dans la mesure où il assure le respect de certains principes fondamentaux déduits par le Tribunal fédéral de l'art. 4 de la constitution, contribue à unifier les différentes procédures cantonales.

3) En ce qui concerne le contenu de ce droit, lire: Aubert, Traité, vol. 2, n° 1808, p. 652.

4) Cf. Darbellay, op. cit., p. 480 ss.

5) Cf. Darbellay, op. cit., p. 516 ss. Le Tribunal fédéral a admis notamment qu'une décision administrative d'internement d'une personne inadaptée au travail, d'un alcoolique ou d'un interdit portait atteinte à des droits éminemment personnels de l'individu.

6) Par exemple en matière d'obligation alimentaire ou de passage nécessaire. Cf. Imboden, «Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung», p. 315 ss. Lire aussi: Fleiner/Giacometti, «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», p. 419-420.

7) Cf. Eichenberger, «Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem», p. 269 ss.

8) Cf. Favre, Traité, p. 156 ss, en particulier p. 162 ss. Lire aussi: Huber, «Die Grundrechte in der Schweiz», p. 221-223.

9) Cf. Graven, La garantie du juge naturel et l'exclusion des tribunaux d'exception, dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, p. 209 ss.

déterminée¹⁾. En particulier, elle n'exige pas que les prétentions civiles soient jugées exclusivement par des tribunaux civils. C'est ainsi que lorsque le code civil ne parle que de l'«autorité compétente», sans préciser s'il doit s'agir d'un juge ou d'une autorité administrative, les cantons sont libres, en vertu de l'article 54, titre final, du code civil suisse, de désigner comme compétente une autorité de l'ordre administratif ou judiciaire²⁾. Les cantons ont fait un assez large usage de cette faculté en confiant à des autorités administratives le soin de statuer sur des litiges de droit privé³⁾. Nous avons cependant vu plus haut, à propos du droit d'être entendu, que l'autorité administrative est tenue, dans des cas de ce genre, de respecter certains principes essentiels de procédure déduits de l'article 4 de la constitution fédérale et dont la protection est assurée par la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral⁴⁾. Le fait que des autorités administratives sont habilitées, dans notre pays, à trancher des litiges de droit privé⁵⁾ ne paraît dès lors pas devoir être considéré comme incompatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

La Commission européenne des droits de l'homme n'a pas eu l'occasion jusqu'à maintenant d'exprimer son opinion sur cette question. Une affaire qui lui avait été soumise en 1963, et qui portait sur le problème de savoir si, compte tenu de l'article 6 de la Convention, un litige de caractère civil pouvait être tranché par une autorité administrative, alors qu'il existait une possibilité de recours – mais en nullité seulement – devant une autorité judiciaire, a fait l'objet d'un arrangement hors procédure et a été rayée du rôle de la Commission⁶⁾.

b. Malgré des divergences profondes, écrit le professeur Clerc⁷⁾, nos droits cantonaux de procédure pénale présentent au moins un trait commun: «le souci de consacrer le système de l'état de droit, qui dicte aux pouvoirs publics le devoir de respecter certaines règles essentielles à une saine adminis-

¹⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 397.

²⁾ Cf. Voyame, *Droit privé fédéral et procédure civile cantonale*, *Rapports et communications de la Société suisse des juristes*, 1961, p. 75.

³⁾ Voir les exemples mentionnés par Darbellay, *op. cit.*, p. 522.

⁴⁾ Cf. Voyame, *op. cit.*, p. 115–116. Parmi les voies de droit donnant accès au Tribunal fédéral, le recours de droit public est subsidiaire par rapport au recours en nullité et au recours en réforme (art. 84, 2^e al., OJF).

⁵⁾ La jurisprudence a assimilé à ce cas celui dans lequel l'autorité administrative, usant d'un pouvoir spécial qui lui est attribué dans l'intérêt public, intervient dans un rapport de droit privé entre des parties placées sur un pied d'égalité, par exemple en matière de protection des locataires ou des fermiers quant à la résiliation du bail. Cf. Imboden, *op. cit.*, p. 316.

⁶⁾ Cf. décision du 30 mai 1967 sur la requête n° 2076/63, *Recueil de décisions*, vol. 23, p. 74 ss. Voir notamment les arguments avancés par les parties, qui sont résumés dans le corps de la décision de radiation, ainsi que l'avis exprimé par la Cour constitutionnelle autrichienne et reproduit aux pages 90–91.

⁷⁾ *Etat de droit et procédure pénale dans les constitutions cantonales*, p. 207.

tration de la justice». Les droits de la défense sont d'une manière générale, ainsi que nous l'avons vu, compris dans le droit d'être entendu, qui est consacré de façon très large par le Tribunal fédéral en matière pénale¹⁾. Au surplus, la violation des droits de la défense donne fréquemment lieu à un recours devant les juridictions cantonales supérieures²⁾.

Un des seuls problèmes qui pourrait se poser ici concerne la définition du mot «tribunal» figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. Nous avons déjà vu, en relation avec l'article 5, paragraphe 4, qu'il ne fallait pas s'attacher à un critère purement formel, mais chercher si la procédure qui se déroule devant l'autorité en question offre les garanties normales qu'on est en droit d'attendre dans un Etat démocratique.

Le droit pénal suisse autorise certaines dérogations au principe de la séparation des pouvoirs compris dans le sens que les fonctions essentielles de l'Etat doivent être exercées par des organes distincts³⁾. C'est ainsi que l'article 345, chiffre 1, 2^e alinéa, du code pénal suisse prévoit que le jugement des contraventions peut être attribué à une autorité administrative. En outre, il est permis de désigner le juge des mineurs en dehors du pouvoir judiciaire, puisqu'il s'agit moins de punir l'enfant ou l'adolescent que de choisir pour lui le traitement approprié (art. 369 CPS)⁴⁾. Enfin, les cantons ont la possibilité de choisir des autorités administratives pour connaître des contraventions administratives et de police selon l'article 335 du code pénal suisse⁵⁾.

Malgré ces entorses au principe général d'organisation de l'Etat en vertu duquel les pouvoirs administratif et judiciaire doivent être exercés par des magistrats distincts, les garanties d'indépendance et d'impartialité n'en existent pas moins, sous une autre forme, dans les cas précités. Cette indépendance à l'égard de l'organe exécutif est notamment assurée grâce à la participation du peuple à l'administration de la justice⁶⁾. Dans plusieurs cantons, si le préfet ou le conseil communal exerce des fonctions judiciaires, il est indépendant du

¹⁾ Cf. en particulier Darbellay, op. cit., p. 486 ss et 489 ss.

²⁾ Dans le canton de Bâle-Ville, par exemple, selon l'art. 256, 1^{er} al., lettre b, du code de procédure pénale du 15 octobre 1931, il y a recours («Beschwerde») contre les jugements de première instance non susceptibles d'appel «wegen wesentlicher Verfahrensmängel, die für den Beschwerdeführer einen Rechtsnachteil zur Folge gehabt haben». Cf. en outre les art. 419, 1^{er} al., et 430, ch. 4, du code de procédure pénale zurichois («Gesetz betreffend den Strafprozess») du 4 mai 1919.

³⁾ Sur le principe de la séparation des pouvoirs et son application en Suisse, lire le recueil intitulé: «Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz», «Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen», vol. 12, 1949.

⁴⁾ Cf. Clerc, Le procès pénal en Suisse romande, p. 23.

⁵⁾ Cf. Clerc, op. cit., p. 24. Lire à ce sujet les rapports de Hafter et Panchaud sur le droit pénal réservé aux cantons par l'art. 335 CPS, présentés à la Société suisse des juristes en 1939.

⁶⁾ Cf. Clerc, op. cit., p. 25 ss.

gouvernement, puisqu'il tient son pouvoir du peuple. L'organisation judiciaire, et, en particulier, le système du double ou triple degré de juridiction qui donne la possibilité de faire examiner une décision prise en première instance par une autorité de recours offre en outre une garantie supplémentaire aux justiciables¹⁾. Sur le plan fédéral, par ailleurs, l'existence du pourvoi en nullité à la cour de cassation du Tribunal fédéral contre les jugements qui ne peuvent pas donner lieu à un recours de droit cantonal pour violation du droit fédéral (à l'exception des jugements des tribunaux inférieurs statuant en instance cantonale unique) et contre les prononcés pénaux des autorités administratives qui ne peuvent pas donner lieu à un recours aux tribunaux (art. 268 PPF)²⁾ répond également, dans une certaine mesure, au besoin de protection juridique³⁾ qui apparaît dans les exigences posées à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

Enfin, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la grande majorité des affaires pénales se liquide en Suisse par une procédure simplifiée, impliquant une condamnation sans débats, dont le type est le mandat de répression ou l'ordonnance pénale⁴⁾. Celui qui en est l'objet a toujours la possibilité de demander d'être jugé selon la procédure ordinaire, de sorte que nous ne saurions voir là de difficultés au regard de la notion de procès équitable définie dans la Convention.

c. Un dernier point mérite encore de retenir l'attention: celui de la compatibilité du droit pénal administratif fédéral et cantonal avec la disposition en question de la Convention.

Dans la procédure en matière de contraventions aux lois fiscales de la Confédération (art. 279 ss PPF) et à d'autres lois fédérales (art. 321 ss PPF), l'inculpé qui n'entend pas se soumettre au prononcé administratif peut demander à être jugé par un tribunal (art. 298 et 325 PPF). Dans ce cas, l'autorité administrative transmet le dossier au tribunal compétent⁵⁾. Cette possibilité de déférer au juge pénal, par la voie de l'opposition, les décisions rendues en vertu des dispositions des lois et ordonnances d'exécution énumérées à l'article 279 PPF ont conduit à soustraire ces décisions à la juridiction administrative fédérale⁶⁾. La même considération a prévalu en ce qui concerne d'autres

¹⁾ Cf. Clerc, *op. cit.*, p. 42.

²⁾ Est réservé le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels (art. 269, 2^e al., PPF).

³⁾ Cf. Pfenninger, «Einheitliches Strafrecht und kantonale Nichtigkeitsbeschwerden», dans: «Fragen des Verfahrens- und Kollisionsrechtes, Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Hans Fritzsche», p. 140.

⁴⁾ Cf. Clerc, *La procédure simplifiée en Suisse*, *Revue internationale de droit pénal*, 1962, p. 509 ss.

⁵⁾ Cf. Fleiner/Giacometti, «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», p. 853-854, et Giacometti, «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts», p. 556.

⁶⁾ Voir le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 septembre 1965 concernant l'extension de la juridiction administrative fédérale (FF 1965, II, 1345).

dispositions de lois spéciales qui prévoient des peines au sens du code pénal (et notamment l'amende) pour le cas de contraventions aux prescriptions desdites lois (FF 1965, II, 1346). En vertu du projet de loi sur le droit pénal administratif actuellement en préparation¹⁾, ces peines seront en effet prononcées par le juge pénal ou soumises à un contrôle judiciaire.

Le système du prononcé administratif avec possibilité de porter l'affaire devant un juge existe aussi dans de nombreux cantons²⁾. En outre, si le pourvoi en nullité à la cour de cassation du Tribunal fédéral n'est recevable que pour violation du droit fédéral (art. 269, 1^{er} al., PPF), le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels permet de juger des contestations dérivant du droit cantonal. Pour le surplus, nous nous référons à l'exposé des mesures de protection juridique en matière administrative instaurées par les lois cantonales contenu dans le message du Conseil fédéral déjà cité sur l'extension de la juridiction administrative fédérale, notamment en ce qui concerne l'exercice de la juridiction administrative par les tribunaux pénaux (FF 1965, II, 1318). Là encore, il n'y a pas lieu d'admettre l'existence d'une discordance entre notre droit et le régime institué par la Convention.

4. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement, proclame l'article 6, paragraphe 1, première phrase de la Convention, et la deuxième phrase ajoute ce qui suit: «Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.» Le principe de la publicité des audiences et du jugement est ainsi reconnu comme un des éléments essentiels de la notion de procès équitable.

En déposant son instrument de ratification de la Convention, l'Autriche a formulé la réserve suivante: «les dispositions de l'article 6 de la Convention

¹⁾ Dans son rapport à l'Assemblée fédérale du 15 mai 1968 concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971, le Conseil fédéral a annoncé que la promulgation d'une loi fédérale sur la procédure administrative pénale, amorcée par la suggestion de reviser la procédure pénale en matière fiscale, réalisera la codification des nombreuses dispositions pénales ou relatives à la procédure pénale éparses dans la procédure pénale fédérale et dans nombre de lois administratives (FF 1968, I, 1239).

²⁾ Cf. Giacometti, «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts», p. 557, note 91, et Bridel, Précis de droit constitutionnel et public suisse, tome II, p. 237-238, note 2: Au lieu de renvoyer le contrevenant devant un tribunal, l'autorité compétente émet une décision, un projet de jugement ou un mandat répressif («Strafbefehl») prévoyant une peine; cet acte devient exécutoire à moins qu'il ne fasse l'objet d'un recours ou d'une opposition dans un bref délai. L'opposition a pour effet de porter l'affaire devant le tribunal compétent.

seront appliquées dans la mesure où elles ne portent atteinte, en aucune façon, aux principes relatifs à la publicité de la procédure judiciaire énoncés à l'article 90 de la loi fédérale constitutionnelle dans sa version de 1929»¹⁾. L'article 90 de ladite loi prescrit que: «... les débats devant les tribunaux en matière civile et pénale sont oraux et publics, sauf les exceptions prévues par la loi...»²⁾. Conformément à cette disposition constitutionnelle, le code autrichien de procédure pénale prévoit dans certains cas le caractère non public d'une partie de la procédure³⁾. La Commission européenne des droits de l'homme a tenu compte à plusieurs reprises de la réserve autrichienne pour apprécier le caractère non public de la procédure devant les cours d'appel régionales⁴⁾.

Nous examinerons successivement la situation en Suisse dans les procédures civiles, pénales et administratives.

a. Les débats devant les tribunaux civils sont en principe publics⁵⁾. Devant le Tribunal fédéral et les tribunaux supérieurs des cantons, les délibérations et les votations ont même souvent lieu en séance publique⁶⁾. Selon l'article 17, 2^e alinéa, de la loi d'organisation judiciaire relatif à la publicité de la procédure devant le Tribunal fédéral, le tribunal peut ordonner le huis clos total ou partiel dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat, de l'ordre public ou des bonnes mœurs, ou lorsque l'intérêt d'une partie ou d'une personne en cause l'exige. Les lois cantonales décrivent généralement les cas dans lesquels la publicité des débats peut ou doit être exclue dans des termes analogues à ceux que nous venons de mentionner⁷⁾. Ces exceptions au principe de la publicité ne s'écartent pas de celles qui sont prévues dans la Convention. En particulier, le huis clos ordonné pour protéger un secret d'affaires ou de fabrication serait couvert par la clause générale de l'article 6 («publicité de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice»⁸⁾).

Une difficulté pourrait naître du fait que dans plusieurs cantons le jugement n'est pas rendu («verkündet») publiquement ou n'est prononcé en séance publique que devant les tribunaux supérieurs. Dans le canton de Vaud, par exemple, selon le nouveau code de procédure civile du 14 décembre 1966, si les débats sont en principe publics (art. 9), le jugement n'est pas lu en audience

¹⁾ Cf. Annuaire n° 2 (1958-1959), p. 89: «Die Bestimmungen des Artikels 6 der Konvention werden mit der Massgabe angewendet, dass die in Artikel 90 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 festgelegten Grundsätze über die Öffentlichkeit im gerichtlichen Verfahren in keiner Weise beeinträchtigt werden».

²⁾ Cité par Antonopoulos, op. cit., p. 139.

³⁾ Cf. Ermacora, «Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte», p. 234.

⁴⁾ Cf. par exemple: décision du 19 décembre 1960 sur la recevabilité de la requête n° 596/59, Annuaire n° 3 (1960), p. 363.

⁵⁾ Cf. Guldener, «Schweizerisches Zivilprozessrecht», p. 160.

⁶⁾ Cf. Guldener, op. cit., loc. cit., et, pour le Tribunal fédéral, l'art. 17 OJF.

⁷⁾ Cf. Guldener, op. cit., p. 160, note 4.

⁸⁾ Cf. Schorn, Commentaire, p. 219-220.

publique: une copie du jugement est notifiée aux parties (art. 301, 342 et 353). La chambre des recours du Tribunal cantonal, en revanche, siège et délibère en audience publique, sous réserve des exceptions prévues par la loi¹⁾. En outre, la délibération et les votations des deux cours civiles du Tribunal fédéral ont lieu en séance publique (art. 17 OJF).

Ajoutons encore que le principe de la publicité des débats, tel qu'il figure à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, n'implique pas nécessairement que la procédure doit être orale²⁾. Le fait, par exemple, que des débats n'ont pas toujours lieu dans la procédure du recours en réforme ou en nullité au Tribunal fédéral (art. 62 et 73 OJF) ne serait, à notre avis, pas contraire à la disposition précitée.

b. Aux termes de l'article 24, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur la procédure pénale, les débats des juridictions pénales de la Confédération sont publics. Le principe de la publicité des débats est également consacré presque partout dans les cantons³⁾. Seules quelques rares législations ne le connaissent pas⁴⁾. Les raisons pour lesquelles ces cantons n'admettent pas la publicité sont cependant inspirées par l'idée du respect de la dignité humaine⁵⁾. On peut dès lors se demander si, compte tenu des exceptions prévues par la Convention, notamment de celle tirée de la protection des «intérêts de la justice», ces législations ne respectent pas au moins l'esprit de la disposition considérée. A noter encore qu'en matière pénale la publicité se limite aux débats et ne s'étend pas aux délibérations des juges⁶⁾. Quant au prononcé du jugement, il a généralement lieu en public, même si les débats se sont déroulés à huis clos⁷⁾.

¹⁾ Cf. art. 52 de la loi d'organisation judiciaire vaudoise du 16 décembre 1947.

²⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 37-38; Partsch, op. cit., p. 392; Guradze, Commentaire, p. 100.

³⁾ Voir les études du professeur Clerc sur la publicité des débats en Suisse dans la Revue pénale suisse, 1961, p. 233 ss, et dans la Revue internationale de droit pénal, 1962, p. 35 ss.

⁴⁾ Cf. Clerc, Revue internationale de droit pénal, 1962, p. 48-49 (Appenzel RI et Nidwald; dans le canton d'Obwald, la publicité des débats n'est prévue que pour les causes criminelles).

⁵⁾ Le professeur Clerc relève à ce sujet (loc. cit.) qu'il s'agit de très petits cantons offrant d'autres garanties que celles que procure normalement la publicité des débats. Les juges, élus directement par le peuple, sont d'autant moins enclins à la déformation professionnelle qu'ils ne sont pas nécessairement juristes et ne doivent pas tout leur temps à la fonction judiciaire. Cf. également Clerc, L'avenir de la procédure pénale, dans: Regards sur le droit suisse, Recueil publié par la Société suisse des juristes à l'occasion de l'Exposition nationale suisse, p. 337.

⁶⁾ Cf. Clerc, Etat de droit et procédure pénale dans les constitutions cantonales, p. 218. Pour les sections pénales du Tribunal fédéral, cf. art. 17 OJF.

⁷⁾ Cf. Clerc, Revue pénale suisse, 1961, p. 240.

c. La question de l'application aux juridictions administratives des règles de la Convention sur la publicité des débats et des jugements est controversée¹⁾. Alors que, par exemple, les tribunaux de la République fédérale d'Allemagne soutiennent que le principe de la publicité des audiences ne vise que les tribunaux²⁾, la doctrine est plutôt encline à admettre que ce principe est également applicable lorsqu'une autorité administrative, constituée en tribunal, rend une décision ayant le caractère d'un jugement et portant sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil ou sur une accusation en matière pénale³⁾. L'étude de la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme⁴⁾ semble confirmer cette manière de voir.

En Suisse, ainsi que nous l'avons relevé plus haut, des autorités administratives peuvent être appelées à trancher des litiges de droit privé et à prononcer des peines comme le ferait un juge pénal. Or la procédure administrative n'est en principe pas publique⁵⁾. Il en va de même de la procédure devant les tribunaux administratifs, malgré son caractère contradictoire⁶⁾. Il est en outre douteux que le principe de la publicité soit applicable de manière générale à la procédure en matière pénale administrative⁷⁾.

Au terme de ce bref examen de la compatibilité de nos droits de procédure avec le principe de la publicité des débats et des jugements tel qu'il est consacré à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, nous devons constater qu'un certain nombre de points d'interrogation demeurent. Les difficultés rencontrées résultent avant tout des problèmes que soulève l'interprétation des termes employés par la Convention. Dans ces conditions, et en dépit des exceptions

1) Cf. Velu, Le problème de l'application aux juridictions administratives des règles de la Convention européenne des droits de l'homme relatives à la publicité des audiences et des jugements, *Revue de droit international et de droit comparé*, 1961, p. 129 ss.

2) Cf. l'arrêt de la Cour administrative supérieure de Münster du 25 novembre 1955 cité dans l'Annuaire n° 2 (1958-1959), p. 573 ss.

3) Cf. Velu, op. cit., p. 135-136. Lire en outre: Partsch, op. cit., p. 379 (pour les tribunaux administratifs), et Wiebringhaus, «Die Rom-Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechtskommission», p. 82 et 84.

4) Cf. Velu, op. cit., p. 160 ss, en particulier p. 169.

5) Cf. Imboden, «Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung», p. 324.

6) Cf. Schwarzenbach, «Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts», p. 145 ss.

7) Cf. Schorn, Commentaire, p. 211: «Dagegen gilt Artikel 6, Absatz 1, MRK (öffentliche Verhandlung) nicht für das Bussgeldverfahren bei der Verwaltungsbehörde. Denn dieses Verfahren ist ein solches eigener Art und weder ein Strafverfahren noch einem solchen gleich zu achten; es handelt sich bei diesem auch nicht um die Ausübung der den Gerichten vorbehaltenen rechtsprechenden Gewalt, insbesondere auch um kein Strafverfahren.»

prévues par la disposition précitée elle-même¹⁾, la nécessité de formuler une réserve au sujet de l'article 6 doit être sérieusement envisagée. Par cette réserve, la Suisse déclarerait, d'une part, exclure l'application du principe de la publicité des débats et des jugements aux procédures se déroulant devant des autorités administratives et portant sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, et, 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. Des consultations avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe devraient précéder la rédaction du texte définitif de ladite réserve.

5. En vertu du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

La présomption d'innocence, qui est une règle de preuve, est admise dans nos droits de procédure²⁾. Les seules exceptions qui existent encore à l'heure actuelle en droit pénal fiscal fédéral³⁾ seront abolies lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le droit pénal administratif⁴⁾.

6. L'article 6 énumère, à son paragraphe 3, un certain nombre de droits qui doivent permettre à l'accusé d'assurer sa défense: le droit d'être informé, dans le plus court délai, de la nature et de la cause de l'accusation (lettre a); le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense (lettre b); le droit de se défendre lui-même ou d'avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, de pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office (lettre c); le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la convocation des témoins à décharge (lettre d) et le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète (lettre e). Ces droits sont garantis à l'accusé, c'est-à-dire à une personne inculpée, prévenue ou accusée d'une infraction pénale, et à elle seule⁵⁾.

1) Si l'on s'en tient, par exemple, aux termes utilisés dans la seconde phrase du par. 1 de l'art. 6, «in fine», on doit admettre que l'accès de la salle d'audience ne peut être interdit, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, que dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, c'est-à-dire de cas en cas selon une décision du tribunal lui-même et non en vertu d'une disposition légale générale imposant le huis clos pour certains procès particuliers.

2) Cf. Graven, La protection des droits de l'accusé, p. 267.

3) Cf. Giacometti, «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts», p. 552, et les lois fédérales citées par l'auteur. Lire en outre à ce sujet: Ludwig, «Der Schutz der persönlichen Freiheit im Strafprozess», p. 274.

4) Ce projet de loi fédérale sera soumis aux Chambres fédérales dans le courant de 1969.

5) Cf. Vasak, Convention, p. 41.

La Commission européenne des droits de l'homme en a déduit que lorsqu'un jugement est passé en force de chose jugée, l'accusé devient un «condamné» et l'article 6 cesse d'être applicable¹⁾. Elle a également relevé à de nombreuses occasions²⁾ que les droits dont il s'agit ne constituent pas une liste limitative (cf. le terme «notamment» utilisé au paragraphe 3), mais doivent être envisagés dans le cadre du principe plus général du «procès équitable» prévu au paragraphe 1 du même article.

Les droits de la défense dont la protection est ainsi assurée grâce au mécanisme de garantie collective institué par la Convention consacrent des règles élémentaires d'une bonne justice pénale³⁾. Leur acceptation en tant que normes de droit fédéral, par le biais d'une adhésion à la Convention, ne devrait dès lors pas soulever de difficultés. Nous nous contenterons de mentionner les problèmes particuliers suivants:

a. En proclamant le droit de l'accusé de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, l'article 6, paragraphe 3, lettre *b*, prévoit une garantie qui est reconnue de manière générale dans nos droits de procédure⁴⁾. Le droit de la défense entraîne normalement celui de communiquer librement avec son défenseur⁵⁾. Les cantons qui autorisent le juge d'instruction à ordonner, dans des cas exceptionnels et pour les besoins de l'enquête, la mise au secret de l'inculpé⁶⁾ pourraient dès lors rencontrer certaines difficultés suivant l'usage que leurs autorités feront de cette faculté. Nous estimons toutefois que ces éventuelles difficultés ne devraient pas inciter la Suisse à formuler une réserve à ce sujet.

b. Le droit pour l'accusé de se pourvoir d'un défenseur et d'être assisté par un avocat d'office lorsque les intérêts de la justice l'exigent (art. 6, par. 3, lettre *c*) est affirmé aussi bien dans la procédure pénale fédérale (art. 35 ss et 136 PPF) que dans la plupart des codes cantonaux⁷⁾. La jurisprudence du

¹⁾ Cf. par exemple la décision du 5 mars 1962 sur la recevabilité de la requête n° 1237/61, Recueil de décisions, vol. 8, p. 78.

²⁾ Cf. par exemple la décision du 15 mars 1961 sur la requête n° 343/57 (affaire Nielsen), Annuaire n° 4 (1961), p. 549-551.

³⁾ Voir les principes adoptés par le comité de droit pénal du II^e congrès international organisé à Athènes par la Commission internationale de juristes (12-20 juin 1955) et reproduits par le professeur Jean Graven dans son étude sur les droits de l'accusé dans le procès pénal, Revue pénale suisse, 1956, p. 141 ss. Ces principes ont été également proclamés à l'article 14, par. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴⁾ Cf. Graven, La protection des droits de l'accusé, p. 263.

⁵⁾ Pour la procédure pénale fédérale, cf. art. 117 PPF.

⁶⁾ Cf. art. 152-155 du code de procédure pénale du canton de Genève, du 7 décembre 1940 (Recueil systématique de la législation genevoise, vol. 4a, E, 3/5, p. 28).

⁷⁾ Cf. Graven, La protection des droits de l'accusé, p. 262-263.

Tribunal fédéral fondée sur l'article 4 de la constitution reconnaît en outre à l'indigent un droit limité à la désignation d'un avocat d'office en matière pénale, notamment dans les affaires qui présentent, en ce qui concerne les faits et le droit, des difficultés particulières telles que l'accusé ou son représentant légal ne sont pas en mesure de les affronter¹⁾. Sur le principe même de l'assistance d'un défenseur d'office, il y a donc, d'une manière générale, concordance entre le droit suisse et la Convention²⁾. Reste la question de la gratuité, que nous allons examiner avec celle du droit de l'accusé de se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience (art. 6, par. 3, lettre e).

Quelques droits cantonaux ne connaissent pas soit le droit à l'assistance gratuite d'un avocat d'office, soit le principe de la gratuité de l'interprète. Dans plusieurs cantons, l'indemnité allouée à un défenseur d'office d'un prévenu indigent, ainsi que celle qui est versée à un interprète sont considérées comme faisant partie des «frais de la cause», lesquels sont mis à la charge du condamné³⁾. Il en va de même dans la procédure pénale fédérale⁴⁾.

La Commission européenne des droits de l'homme n'a jusqu'à maintenant pas été appelée à analyser la notion de gratuité figurant à l'article 6, paragraphe 3, lettres c et e, de la Convention. Dans un jugement du 18 octobre 1962⁵⁾, le tribunal d'arrondissement de Bremerhaven (République fédérale d'Allemagne) a estimé pour sa part qu'il convenait d'interpréter l'article 6, paragraphe 3, lettre e, comme signifiant non seulement que l'assistance gratuite d'un interprète est immédiatement nécessaire, mais que les frais qui en résultent ne peuvent pas être mis à la charge du condamné après que le jugement a acquis force de chose jugée⁶⁾. Le tribunal régional de Mannheim s'est en revanche prononcé en sens contraire⁷⁾.

Les questions de la gratuité de l'assistance d'un avocat d'office pour les indigents lorsque les intérêts de la justice l'exigent, d'une part, et de la gratuité de l'interprète, d'autre part, soulèvent pour notre pays des problèmes complexes, en raison notamment de l'existence, reconnue par l'article 116 de la constitu-

1) Cf. Favre, Traité, p. 255.

2) En matière pénale administrative, on doit admettre que, d'une manière générale, les intérêts de la justice n'exigent pas l'assistance d'un défenseur d'office.

3) Cf. par exemple art. 207, ch. 1, lettre a, du code de procédure pénale du canton du Valais, du 22 février 1962 (Recueil des lois, décrets et arrêtés du canton du Valais, 1962, p. 340). Dans le canton de Vaud, en outre, l'accusé libéré par le tribunal peut aussi être condamné au paiement de la totalité ou d'une partie des frais lorsque, par sa faute ou son comportement, il a justifié l'ouverture d'une action pénale dirigée contre lui.

4) Cf. art. 245 PPF. Le tribunal détermine le montant des débours (art. 246 PPF), qui comprennent les frais de la défense d'office. Pour le droit à l'assistance d'un interprète, cf. art. 98 PPF.

5) Annuaire n° 5 (1962), p. 363.

6) Cf. en outre Buergenthal, «Rechtsprechung», p. 178.

7) Arrêt publié dans: «Der deutsche Rechtspfleger», 1965, p. 52.

tion fédérale, de quatre langues nationales et de la présence sur notre sol d'un grand nombre d'étrangers. Si l'on considère les droits de l'accusé, on peut admettre que ceux-ci sont sauvegardés dès l'instant où il n'est pas contraint d'avancer les frais pour obtenir un avocat d'office ou un interprète. Afin d'éviter toute contestation possible et vu l'absence de jurisprudence de la Commission sur ce point, nous pensons cependant que la Suisse pourrait, en adhérant à la Convention, déposer une déclaration interprétative de l'article 6, paragraphe 3, lettres *c* et *e*, tenant compte de la pratique consistant à mettre à la charge du condamné les frais découlant de l'assistance d'un avocat d'office et d'un interprète.

7. Avant de clore ce paragraphe consacré à l'examen de la compatibilité du droit suisse avec l'article 6 de la Convention, nous souhaiterions ajouter encore quelques observations de caractère général.

Les difficultés que nous avons rencontrées tiennent tout d'abord à des problèmes d'interprétation. Dans son arrêt du 27 juin 1968 dans l'affaire Wemhoff, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, à propos de la Convention, que «s'agissant d'un traité normatif, il y a lieu de rechercher quelle est l'interprétation la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties». L'article 6 contient une série de dispositions destinées à garantir divers droits d'ordre procédural que l'on désigne en français sous le nom de droits de la défense. En posant des principes relatifs à la conduite du procès, cette disposition vise à une bonne administration de la justice. Tenant compte du but ainsi poursuivi, nous avons considéré qu'une procédure devant une autorité administrative chargée d'exercer des fonctions judiciaires pouvait, le cas échéant, réunir les éléments essentiels de la notion de procès équitable, alors même que la Convention utilise, à son article 6, paragraphe 1, le terme de «tribunal».

Après avoir constaté que, d'une manière générale, le droit suisse était en harmonie avec les règles prévues à l'article 6, nous avons dû envisager sur deux points particuliers, d'une part une réserve et, d'autre part, une déclaration d'interprétation. Dans le premier de ces cas, il est apparu que l'acceptation du principe de la publicité de la procédure, dans la formulation large qui lui est donnée au paragraphe 1, pourrait soulever certains problèmes. On peut d'ailleurs se demander si l'exigence d'une lecture publique du jugement, notamment en matière civile, offre réellement une garantie supplémentaire aux justiciables. Quant à la question de la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office et d'un interprète, il nous paraîtrait préférable, aussi longtemps que la Commission ou la Cour européenne des droits de l'homme n'aura pas eu l'occasion de se prononcer à ce sujet, de préciser dans l'instrument de ratification l'interprétation que la Suisse entendrait donner aux dispositions dont il s'agit.

Une autre source de difficultés réside dans la diversité de l'organisation judiciaire et des procédures dans les cantons. Par sa jurisprudence relative notamment à l'article 4 de la constitution, le Tribunal fédéral a cependant dégagé un certain nombre de règles fondamentales de procédure qui s'imposent aux

cantons. Il ne faut en outre pas perdre de vue qu'aux termes de l'article 26 de la Convention, la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Une éventuelle méconnaissance de ces principes essentiels par une autorité de première instance pourrait dès lors être corrigée à un stade ultérieur de la procédure et, le cas échéant, par le Tribunal fédéral lui-même statuant sur un recours de droit public, avant que l'affaire ne puisse être portée devant la Commission. A cela s'ajoute le fait que si la Suisse décidait d'adhérer à la Convention, celle-ci deviendrait partie intégrante de notre ordre juridique et devrait être invoquée, au même titre que la législation interne, devant les tribunaux du pays.

VI. Principe de la légalité des délits et des peines et interdiction de la rétroactivité de la loi pénale (art. 7)

1. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention, «nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international». «De même, ajoute cette disposition, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise». Quant au paragraphe 2, il prévoit que: «Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.»

La Commission européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de dégager les corollaires de la règle «nullum crimen, nulla poena sine lege»¹⁾, en particulier les principes de la non-rétroactivité de la loi pénale²⁾ et de l'interprétation restrictive des textes répressifs³⁾. Invoquant les travaux préparatoires de la Convention, elle a en outre considéré⁴⁾ que le paragraphe 2 de l'article 7 a pour but de préciser que cet article n'affecte pas les lois qui, dans les circonstances tout à fait exceptionnelles qui se sont produites à l'issue de la deuxième guerre mondiale, ont été passées pour réprimer les crimes de guerre et les faits de trahison et de collaboration avec l'ennemi.

2. Le principe de la légalité est un principe général du droit suisse⁵⁾. En droit pénal fédéral, il est consacré à l'article premier du code pénal suisse, qui prévoit que nul ne peut être puni s'il n'a commis un acte expressément réprimé par la loi, et sa violation est sanctionnée par le pourvoi en nullité à la cour

¹⁾ Lire à ce sujet: Antonopoulos, op. cit., p. 113 ss.

²⁾ Cf. décision du 20 juillet 1957 sur la recevabilité de la requête n° 268/57, Annuaire n° 1 (1955-1956-1957), p. 240.

³⁾ Cf. décision du 20 juillet 1957 sur la recevabilité de la requête n° 217/56, Annuaire n° 1 (1955-1956-1957), p. 239.

⁴⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 49.

⁵⁾ Cf. Favre, Traité, p. 243.

de cassation du Tribunal fédéral¹⁾. Quant au principe de la non-rétroactivité des lois, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était également un principe général de droit²⁾. Le code pénal suisse l'a proclamé à son article 2, 1^{er} alinéa. Il y a donc concordance entre notre droit et l'article 7 de la Convention³⁾.

VII. Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (art. 8)

1. L'article 8 de la Convention proclame, à son paragraphe 1, que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit n'est admissible, en vertu du second paragraphe de cette disposition, que si elle est prévue par la loi et constitue «une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

La Commission européenne des droits de l'homme a eu à maintes reprises l'occasion d'interpréter cet article. Sa jurisprudence relative au droit au respect de la vie privée porte avant tout sur les restrictions imposées à l'exercice de ce droit, notamment dans le domaine de la répression de l'homosexualité⁴⁾. Celle concernant le respect de la vie familiale est dominée par la notion d'unité de la famille⁵⁾. Quant au droit au respect de la correspondance, il a été surtout invoqué par des détenus qui se plaignaient du contrôle auquel était soumise leur correspondance⁶⁾.

2. La question de la compatibilité de notre droit fédéral avec l'article 8 se pose essentiellement en relation avec l'article 13 (regroupement familial) de l'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse (RO 1965, 406)⁷⁾. Cet article subordonne le regroupement familial à deux conditions: une résidence et un emploi stables et durables et un logement convenable⁸⁾. On peut se demander si ces conditions,

1) Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1842, p. 661.

2) Cf. Favre, *Traité*, p. 244.

3) Cf. Schultz, «Strafrecht», dans: *Regards sur le droit suisse*, p. 308.

4) Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 119.

5) Cf. Vasak, *op. cit.*, p. 51-52.

6) Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 194.

7) Voir à ce sujet: Kaufmann, «St. Galler Festgabe 1965», p. 255 ss. Voir en outre: Moser, «Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz», p. 375-376.

8) Conformément aux déclarations communes signées à l'occasion de la signature de l'accord italo-suisse du 10 août 1964, la délégation suisse a déclaré (chiffre II) que les autorités fédérales donneront comme instructions aux cantons de considérer comme suffisamment stables et durables le séjour et l'emploi des travailleurs italiens après un délai de dix-huit mois de présence régulière et ininterrompue en Suisse et d'admettre dès lors le regroupement des familles (FF 1964, II, 1072-1073).

aussi longtemps qu'elles ne sont pas remplies, restreignent la possibilité pour les personnes touchées par cette prescription de mener une vie familiale normale. Quoi qu'il en soit, on doit admettre que l'article 13 de l'accord italo-suisse serait couvert par les dérogations prévues à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention. D'une part, en effet, il figure dans un traité international qui, une fois ratifié par la Suisse, a acquis force de loi dans notre pays. D'autre part, il s'inspire de préoccupations fondées sur la défense de l'ordre et aussi sur la protection de la santé, de la morale et du bien-être économique du pays¹⁾. En particulier, subordonner le regroupement familial au caractère stable et durable de la présence et de l'emploi du chef de famille, c'est se prémunir contre une immigration désordonnée dont les effets pourraient compromettre l'équilibre de la situation politique, démographique et sociale du pays. En outre, l'exigence d'un logement convenable est motivée à la fois par des considérations d'ordre, de santé et de moralité publics.

Le problème du regroupement familial dans le cas de travailleurs provenant d'autres Etats parties à la Convention se pose dans des termes analogues. D'une part, en effet, les éventuelles ingérences des autorités publiques dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale ont pour base légale l'article 16 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. D'autre part, elles se fondent sur les mêmes préoccupations que celles mentionnées ci-dessus.

3. Dans le cadre du droit au respect de la vie privée et de la correspondance, la question a été également soulevée de savoir si les prescriptions légales en vigueur dans notre pays habilitant des autorités à écouter, dans certains cas, des conversations téléphoniques privées seraient compatibles avec l'article 8 de la Convention²⁾.

Les exceptions au secret téléphonique et télégraphique sont mentionnées à l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (RS 7, 872). En vertu de cette disposition, une telle exception n'est admise, en particulier, que lorsqu'une instruc-

¹⁾ Cf. Kaufmann, op. cit., p. 257. L'auteur note, à propos de l'article 8, par. 2, de la Convention: «Diese weitgefaste Beschränkung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens gibt praktisch den Signatarstaaten die grösste Freiheit, auch den Familiennachzug im Rahmen der Konvention zu regeln. Es dürfte deshalb genügen, wenn die Schweiz bei der Unterzeichnung die Erklärung abgibt, ihrer Ansicht nach verstosse die geltende fremdenpolizeiliche Praxis nicht gegen die Konvention.» A notre avis, une telle déclaration, sous la forme envisagée par le juge fédéral Kaufmann, ne serait pas nécessaire.

²⁾ Cf. Bulletin de la Commission internationale de juristes, n° 33, mars 1968, p. 39. L'auteur de l'article en question, intitulé: Ratification de la Convention européenne des droits de l'homme et révision de la constitution fédérale par la Suisse, suggère de garantir le secret des communications téléphoniques comme l'article 36 de la constitution fédérale le fait pour les lettres et télégrammes. A noter cependant que si l'art. 36 garantit le secret des lettres et des télégrammes, le téléphone a été compris dans la notion juridique de communication télégraphique et le secret des télégrammes a été étendu aux communications téléphoniques. Cf. Favre, Traité, p. 316.

tion pénale est ouverte ou qu'il s'agit d'empêcher la perpétration d'un crime ou d'un délit. Une solution analogue est prévue dans le projet de loi soumis aux Chambres fédérales avec un message du Conseil fédéral du 14 février 1968¹⁾. Le texte du nouvel article 7 laisse par ailleurs tomber la mention de la «contestation judiciaire civile» comme cas d'exception au secret téléphonique et télégraphique. Cette réglementation²⁾, qui sauvegarde les intérêts légitimes de l'Etat et de la justice pénale, est certainement en harmonie avec l'article 8 de la Convention, dont le paragraphe 2 prévoit expressément la possibilité d'une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée lorsque cette mesure est nécessaire à la sécurité nationale, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales³⁾.

4. L'article 8, ainsi que d'ailleurs les autres dispositions de la Convention, ne protège les particuliers que contre les ingérences des autorités publiques. Considérant la nécessité de garantir le droit au respect de la vie privée sous ses divers aspects, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a adopté, le 31 janvier 1968, la Recommandation 509 (1968) relative aux droits de l'homme et aux réalisations scientifiques et technologiques modernes⁴⁾. Cette recommandation vise notamment à faire procéder à une étude sur la question de savoir si, eu égard à l'article 8 de la Convention, les législations nationales des Etats membres protègent suffisamment le droit au respect de la vie privée contre les violations qui peuvent être commises par l'emploi des méthodes scientifiques et techniques modernes.

Nous vous avons soumis, avec un message du 21 février 1968 (FF 1968, I, 609), un projet de loi renforçant la protection pénale du «domaine personnel secret» (FF 1968, I, 624). Ce projet, dans la mesure où il cherche à assurer une meilleure défense contre les violations du secret privé au moyen d'appareils d'écoute et d'autres procédés techniques, répond aux mêmes préoccupations que celles qui ont inspiré les auteurs de la recommandation précitée. Il nous a paru intéressant d'en faire également état dans le présent rapport.

VIII. Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9)

1. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la Convention, «toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté

¹⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi fédérale qui règle la correspondance télégraphique et téléphonique et de la loi fédérale sur le service des postes (FF 1968, I, 411 ss).

²⁾ Les exceptions au secret postal sont définies de manière identique dans le projet de nouvel art. 6, al. 3, de la loi fédérale du 2 octobre 1924 sur le service des postes (FF 1968, I, 420-421).

³⁾ Tel est également l'avis exprimé par le professeur Graven (*La protection des droits de l'accusé*, p. 258, et *La protection de la personne*, p. 38).

⁴⁾ Cf. le rapport sur les droits de l'homme et les réalisations scientifiques et technologiques modernes, document 2326 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, avec projet de recommandation présenté par sa commission juridique.

de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites». Et le paragraphe 2 de cette disposition ajoute: «La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

La jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme portant sur cet article est assez riche¹⁾. La Commission a constaté en particulier qu'en ce qui concerne les conditions prévues au paragraphe 2, une large marge d'appréciation était laissée aux parlements nationaux pour déterminer les intérêts vitaux de la communauté. Toutefois, il appartient en dernier ressort à la Commission de juger si une mesure prise par un gouvernement est conforme aux dispositions de ce paragraphe²⁾.

2. La liberté de conscience et de croyance, d'une part, et la liberté des cultes, d'autre part, sont garanties aux articles 49 et 50 de la constitution fédérale. Bien que l'article 49, à la différence de l'article 50, ne le mentionne pas expressément, la liberté de conscience et de croyance peut être limitée au nom de l'ordre public et des bonnes mœurs³⁾. Ces restrictions sont conformes à celles prévues au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. En revanche, certaines dispositions de notre constitution défavorables à l'Eglise catholique ne sont pas compatibles avec la Convention. Il s'agit des articles dits «confessionnels» ou «d'exception»⁴⁾.

3. Les articles de la constitution fédérale relatifs, d'une part, à l'interdiction de l'ordre des jésuites (art. 51) et, d'autre part, à l'interdiction de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés (art. 52) sont en contradiction avec l'article 9 de la Convention. Cette discordance a été déjà reconnue à maintes reprises, et notamment par le Conseil fédéral⁵⁾. Dans le rapport du 15 mai 1968 que nous vous avons soumis sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours (FF 1968, I, 1237), nous avons relevé que les articles 51 et 52 de la constitution appelaient impérieusement une révision, qui devra être entreprise séparément,

¹⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 156 ss.

²⁾ Cf. décision du 14 décembre 1962 sur la recevabilité de la requête n° 1068/61, Annuaire n° 5 (1962), p. 285.

³⁾ Cf. Aubert, Traité, vol. 2, n° 2030, p. 717, et Favre, Traité, p. 269.

⁴⁾ Lire à ce sujet: Kaufmann, «St. Galler Festgabe 1965», p. 258-260, et Kägi, Faire des droits de l'homme une réalité, p. 29-31.

⁵⁾ Cf. la réponse de M. Wahlen, conseiller fédéral, à l'interpellation Furgler, le 11 décembre 1962 (Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1962, p. 710) et la réponse de M. Spühler, conseiller fédéral, à la motion Eggenberger, le 22 juin 1966 (Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'été 1966, p. 407).

préalablement à une éventuelle révision totale de la constitution. En attendant l'élimination des articles d'exception, la Suisse devrait, en adhérant à la Convention, formuler une réserve au sujet de l'article 9. Cette réserve pourrait ensuite être retirée lorsque la révision partielle de la constitution annoncée aura été opérée. Une telle manière de procéder connaît un précédent: la Norvège a révoqué la réserve qu'elle avait faite à propos de l'article 9 après avoir abrogé la disposition de sa constitution interdisant l'accès du pays aux jésuites¹⁾. Bien que l'interdiction des jésuites et celle de nouveaux ordres et couvents présentent un caractère discriminatoire, il ne serait pas nécessaire de mentionner également l'article 14 (principe de la non-discrimination)²⁾ dans la réserve portant sur l'article 9. En effet, une violation indépendante de l'article 14 n'est pas concevable. Tout se passe comme si cette disposition faisait partie intégrante de chacun des articles de la Convention consacrant un droit ou une liberté³⁾.

4. L'article 9 de la Convention garantit en particulier la liberté de manifester sa religion par «les pratiques et l'accomplissement des rites». La question a été soulevée de savoir si l'article 25 *bis* de la constitution, qui interdit de saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement, serait compatible avec cette disposition⁴⁾. Il n'est certes pas douteux que cette interdiction constitue une limitation de l'accomplissement du rite juif en cette matière, la religion judaïque défendant à ses adeptes de manger la viande de bestiaux qui n'auraient pas été saignés⁵⁾. A l'origine, elle était cependant conçue en partie comme une mesure de protection des animaux, adoptée dans un souci de défense de l'ordre et de la morale publics⁶⁾. Or ces motifs autorisant une restriction de la liberté de conscience et de religion sont expressément reconnus au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. A notre avis, il ne serait dès lors pas nécessaire d'inclure l'article 25 *bis* de la constitution fédérale⁷⁾ dans la réserve portant sur l'article 9. Cette opinion ne préjuge en rien la question

1) Cf. Vasak, Convention, p. 69.

2) Nous verrons plus loin ce qui en est d'une éventuelle violation des articles 10 (droit à la liberté d'expression) et 11 (liberté d'association) de la Convention.

3) Cf. arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 juillet 1968 dans l'affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (Fond), p. 38.

4) Lire à ce sujet: Kaufmann, op. cit., p. 260-261. Cf. en outre la chronique de jurisprudence de Vasak et Lalive, Journal du droit international (Clunet), 1967, p. 460, note 2.

5) Cf. Aubert, Traité, vol. 2, n° 2067, p. 728, et Favre, Traité, p. 269.

6) Cf. Burckhardt, «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung», p. 188: «Art. 25 *bis* der BV ist ein zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenes Polizeiverbot.»

7) Kägi, op. cit., p. 31, relève que l'interdiction de l'abattage selon le rite juif existe encore en Suède et en Norvège (sous une forme atténuée), soit dans deux Etats parties à la Convention. Notons en outre que l'importation et la consommation en Suisse de viande casher demeurent libres.

d'une éventuelle élimination de la disposition sur l'abattage selon le rite juif en relation avec la revision des articles d'exception de la constitution.

IX. Droit à la liberté d'expression (art. 10)

1. «Toute personne a droit à la liberté d'expression», déclare l'article 10, paragraphe 1, de la Convention. Ce droit comprend la liberté d'opinion et celle de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence des autorités publiques et sans considération de frontière. Cette disposition n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation préalable.

La Convention admet cependant que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités et peut être soumis «à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire» (art. 10, par. 2). Aucun article de la Convention, a pu constater un auteur¹⁾, n'ouvre d'aussi vastes possibilités de restrictions «à un législateur plus soucieux de protéger l'ordre public que de respecter la liberté d'expression».

La Commission européenne des droits de l'homme a eu l'occasion à maintes reprises d'interpréter cette disposition²⁾. Une de ses décisions les plus importantes concerne la requête introduite en 1956 par le journaliste De Becker contre la Belgique³⁾, qui fut ensuite portée devant la Cour et aboutit à une modification du code pénal belge⁴⁾.

2. La constitution fédérale ne contient pas de disposition générale consacrant le principe de la liberté d'expression. Mais ce droit est garanti par les articles qui proclament la liberté de conscience et de croyance (art. 49), la liberté d'association (art. 56) et surtout la liberté de la presse (art. 55)⁵⁾. Il en

¹⁾ Vasak, Convention, p. 55.

²⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 161 ss.

³⁾ Décision du 9 juin 1958 sur la recevabilité de la requête n° 214/56, Annuaire n° 2 (1958-1959), p. 215 ss.

⁴⁾ On trouvera un résumé détaillé de l'affaire De Becker dans l'ouvrage déjà cité d'Antonopoulos, p. 164 ss. Lire en outre: Morriison, «The developing european law of human rights», p. 173 ss.

⁵⁾ Cf. Favre, Traité, p. 295. Voir en outre le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 19 octobre 1951 concernant la revision de l'art. 55 de la constitution relatif à la liberté de la presse (FF 1951, III, 249 ss). Lire également: Fleiner/Giacometti, «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», p. 365. Le Tribunal fédéral a admis que «la liberté d'expression... constitue un principe fondamental du droit fédéral et cantonal, écrit ou non, et une extension de la protection assurée par la liberté de la presse» (ATF 87, I, 117; 91, I, 485-486).

va de même, dans une certaine mesure, de la liberté des cultes (art. 50) et du droit de pétition (art. 57), qui garantissent différents aspects de la liberté d'opinion¹⁾.

En ce qui concerne la compatibilité de notre droit avec l'article 10 de la Convention, un problème particulier doit être brièvement mentionné. L'article 51 de la constitution interdit aux membres de l'ordre des jésuites toute action dans l'église et dans l'école. Si les jésuites peuvent donner des conférences en Suisse²⁾, ils ne peuvent en revanche enseigner dans notre pays. Leur liberté d'expression est dès lors restreinte. On doit cependant admettre, en raison notamment de l'interdépendance des articles de la Convention, que la Suisse, en la ratifiant, pourrait se borner à formuler une réserve à propos de l'article 9: celle-ci étendrait ses effets à l'article 10³⁾. Il n'est par ailleurs pas douteux que l'article 51 de notre constitution porte atteinte au premier chef à la liberté de conscience et de croyance.

X. Droit à la liberté de réunion pacifique et d'association (art. 11)

1. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la Convention, « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ». Et les restrictions usuelles sont énumérées au paragraphe 2: « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat⁴⁾. »

Cette disposition consacre deux libertés traditionnelles que l'on retrouve dans la plupart des constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe. S'y ajoute le droit de fonder des syndicats, qui est également garanti par l'article 5 de la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961.

L'article 11 n'a pas été invoqué très fréquemment devant la Commission européenne des droits de l'homme⁵⁾. Celle-ci a estimé en particulier que le droit de participer à l'administration, la gérance ou la direction d'une association

¹⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 2010, p. 711.

²⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 2062, p. 727.

³⁾ Rappelons que la Commission européenne des droits de l'homme a, par exemple, étendu la portée de la réserve autrichienne concernant l'art. 5 de la Convention de manière à couvrir également l'art. 6.

⁴⁾ L'art. 16 de la Convention permet en outre aux Etats d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.

⁵⁾ Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 192-193.

professionnelle ou d'une association sans but lucratif n'entraîne pas « dans le concept traditionnel de la liberté d'association consacré à l'article 11 »¹⁾.

2. L'article 56 de la constitution fédérale garantit la liberté d'association. Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans la constitution, la liberté de réunion est également protégée par le droit fédéral²⁾. Les restrictions à l'exercice de ces libertés (cf. art. 56 de la constitution pour la liberté d'association) ne vont pas au-delà de ce qu'autorise le paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention. En particulier, les limitations résultant du statut des fonctionnaires³⁾ seraient couvertes par la dernière phrase dudit paragraphe.

Nous avons constaté, en examinant la liberté de conscience et de religion, une discordance entre l'article 52 de la constitution fédérale et l'article 9 de la Convention. L'interdiction de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés pourrait être également considérée comme inconciliable avec l'article 11 de la Convention. Pour les raisons exposées plus haut en relation avec l'étude de la compatibilité de notre droit avec l'article 10, nous pensons cependant qu'une seule réserve portant sur l'article 9 suffirait à couvrir le cas qui nous occupe.

XI. Droit au mariage et droit de fonder une famille (art. 12)

1. L'article 12 de la Convention est rédigé comme suit: « A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit. » Ce renvoi à la législation interne des Etats contractants aboutit à incorporer dans la Convention les lois nationales régissant l'exercice du droit de se marier⁴⁾. On doit admettre que, même lue en liaison avec l'article 14 de la Convention (principe de la non-discrimination), la disposition considérée n'empêche par les Etats de fixer un âge différent pour l'homme et la femme comme condition de la capacité pour contracter mariage⁵⁾.

La Commission européenne des droits de l'homme s'est occupée de l'interprétation de l'article 12 à propos de la requête d'un détenu qui se plaignait de

¹⁾ Décision du 18 septembre 1961 sur la recevabilité de la requête n° 1028/61, *Annuaire* n° 4 (1961), p. 339.

²⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 2159, p. 754, et Favre, *Traité*, p. 312-313.

³⁾ L'art. 13, 2^e al., de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (RS 1, 459) dispose qu'il est interdit au fonctionnaire de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires ou qui, autrement, poursuit des buts ou emploie des moyens illicites ou dangereux pour l'Etat.

⁴⁾ Cf. Vasak, *Convention*, p. 50.

⁵⁾ Cf. Partsch, *op. cit.*, p. 448. A noter que l'art. 23, par. 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit en outre que les Etats parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

n'avoir pas été autorisé à se marier. Elle a reconnu ¹⁾ une marge d'appréciation assez large tant au législateur qu'à l'administration des Etats quant au mariage des personnes détenues ²⁾.

2. Le droit au mariage est placé, selon l'article 54, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale, sous la protection de la Confédération. En fait, ce droit, tel qu'il est défini par la constitution, ne présente plus guère qu'un intérêt historique ³⁾, en raison des dispositions uniformes figurant aux articles 96 et suivants du code civil suisse.

La question a été soulevée, en particulier par le juge fédéral Kaufmann ⁴⁾, de savoir si la réglementation du regroupement familial selon l'article 13 de l'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse (RO 1965, 406) serait compatible avec l'article 12 de la Convention. A ce propos, il convient de relever que si le droit de fonder une famille est garanti par l'article 12, le droit de «vivre en famille» découle de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) ⁵⁾. Dans certaines circonstances, le refus d'un permis de séjour qui aurait pour conséquence de séparer les membres d'une famille pourrait aller à l'encontre de l'article 8 ⁶⁾. Nous avons vu toutefois, à propos du droit au respect de la vie privée et familiale, que l'article 13 de l'accord italo-suisse devait être considéré comme couvert par les dérogations mentionnées au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention.

B. Le protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme

XII. Droit au respect des biens privés (art. 1^{er})

1. L'article premier, paragraphe 1, du protocole additionnel dispose que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens: «Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.» Et le paragraphe 2 précise que: «Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.»

¹⁾ Décision du 13 avril 1961 sur la recevabilité de la requête n° 892/60, Annuaire n° 4 (1961), p. 255-257.

²⁾ Cf., quant à la situation en Suisse, Schultz, La sauvegarde des droits des détenus, p. 95.

³⁾ Cf. Favre, Traité, p. 294.

⁴⁾ Op. cit., p. 256-257.

⁵⁾ Cf. Partsch, op. cit., p. 451.

⁶⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 208.

La Commission européenne des droits de l'homme a eu à plusieurs reprises l'occasion de préciser la portée de cette disposition¹⁾. Elle a estimé, en particulier, que ledit article premier «se dirige essentiellement contre la confiscation arbitraire de la propriété» et «n'affecte pas, en principe, les voies et moyens propres à assurer l'exécution forcée des décisions judiciaires qui tranchent les litiges opposant les particuliers entre eux»²⁾. En ce qui concerne les principes généraux du droit international, elle a considéré qu'il s'agit des «principes qui ont été établis en droit international général relativement à la confiscation de biens étrangers»³⁾. Il s'ensuit que les mesures prises par un Etat à l'égard des biens de ses propres ressortissants ne sont pas soumises à ces principes généraux du droit international, en l'absence d'une clause contraire expressément inscrite dans la Convention et ses protocoles.

2. Actuellement, la garantie de la propriété, comme la garantie de la liberté personnelle, appartient au droit constitutionnel fédéral non écrit⁴⁾. Avec un message du 15 août 1967 (FF 1967, II, 137), nous vous avons soumis un projet d'arrêté fédéral complétant la constitution par des dispositions sur le droit foncier, et notamment par un article 22^{ter} garantissant la propriété (FF 1967, II, 153). Cet article dispose, à ses 2^e et 3^e alinéas, que, dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, pour des motifs d'intérêt public et par voie législative, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété. En outre, en cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalente à l'expropriation, une juste indemnité est due. Les conditions ainsi posées à l'expropriation et aux restrictions de la propriété, qui ne font d'ailleurs que consacrer la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (FF 1967, II, 150)⁵⁾, sont conformes à celles qui figurent à l'article premier du protocole additionnel.

Notons en outre que le droit suisse reconnaît aux principes généraux du droit international force obligatoire sur le plan interne du seul fait de leur validité internationale⁶⁾, comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le rappeler à propos de l'immunité de juridiction des Etats étrangers⁷⁾.

1) Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 196 ss.

2) Décision du 18 décembre 1963 sur la recevabilité de la requête n° 1420/62, Recueil de décisions, vol. 13, p. 91.

3) Décision du 20 décembre 1960 sur la recevabilité de la requête n° 511/59, Annuaire n° 3 (1960), p. 423-424.

4) Cf. Favre, *Traité*, p. 287.

5) Voir en outre: Huber, «Die Grundrechte in der Schweiz», p. 227.

6) Cf. Lardy, *La force obligatoire du droit international en droit interne*, p. 181 ss.

7) Arrêt du 6 juin 1956 dans la cause Royaume de Grèce contre Banque Julius Bär & Cie, ATF 82, I, 82.

XIII. Droit à l'instruction (art. 2)

1. L'article 2 du protocole additionnel a la teneur suivante :

«Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.»

Cette disposition soulève des problèmes d'interprétation particulièrement délicats qui ont incité, ainsi que nous l'avons vu dans le premier chapitre de ce rapport, plusieurs Etats à formuler une réserve à son sujet. La Cour européenne des droits de l'homme, par son arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (Fond), a eu récemment l'occasion de préciser la portée qu'il convient de donner à cet article.

A l'origine de cette affaire se trouvent six requêtes introduites devant la Commission européenne des droits de l'homme et dirigées contre la Belgique. Les requérants, pères et mères de famille de nationalité belge, ont saisi la Commission tant pour leur compte personnel que pour celui de leurs enfants mineurs. Soulignant qu'ils sont francophones ou qu'ils s'expriment le plus fréquemment en français, ils désiraient que leurs enfants soient instruits dans cette langue¹⁾.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 2, première phrase, du protocole additionnel, la Cour a constaté que cette disposition consacre un véritable droit. En dégageant la portée de ce droit, elle a relevé que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe avaient, à l'époque de l'ouverture du protocole à leur signature, et ont encore à l'heure actuelle, un système d'enseignement général et officiel. La Cour en conclut qu'il ne pouvait et ne peut donc être question d'obliger chaque Etat à créer un tel système; il s'agit uniquement de garantir aux personnes placées sous la juridiction des Etats contractants le droit de se servir, en principe, des moyens d'instruction existant à un moment donné.

Quant à l'étendue de ces moyens et à la manière de les organiser, la Cour a estimé que le protocole n'impose pas d'obligations déterminées. En particulier, la première phrase de l'article 2 ne spécifie pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé pour que le droit à l'instruction soit respecté. Toutefois, ce droit serait vide de sens s'il n'impliquait pas, pour ses titulaires, le droit de recevoir un enseignement dans la langue nationale ou, le cas échéant, dans une des langues nationales.

La Cour a ensuite analysé la seconde phrase de l'article 2. A ce sujet, elle a fait remarquer que cette disposition n'impose pas aux Etats le respect, dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, des préférences linguistiques

¹⁾ Lire à ce sujet: Vanwelkenhuyzen, L'affaire linguistique belge, Cahiers de droit européen, 1967, p. 413 ss. Voir en outre: Grisel, «Das Prozesurteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 9. Februar 1967 über die prozesshindernde Einrede in den belgischen Sprachenfällen», «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», vol. 27 (1967), p. 693 ss.

des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques. Les travaux préparatoires confirment d'ailleurs que le but de cette seconde phrase n'était nullement d'assurer le respect, par l'Etat, d'un droit des parents de voir l'enseignement dispensé dans une langue autre que celle du pays dont il s'agit.

Il appartenait également à la Cour d'interpréter l'article 14 de la Convention¹⁾, en liaison avec l'article 2 du protocole additionnel. Après avoir rappelé que la garantie de la non-discrimination n'a pas d'existence indépendante, la Cour a estimé qu'en examinant si, dans un cas particulier, il y a eu ou non distinction arbitraire, elle ne saurait ignorer les données de droit et de fait caractérisant la vie de la société dans l'Etat intéressé. En recherchant les critères qui permettent de déterminer si une distinction de traitement contrevient à l'article 14, la Cour suit les principes qui se dégagent de la pratique judiciaire d'un grand nombre d'Etats démocratiques et retient que l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. Selon la Cour, l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une distinction de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime: de l'avis de la Cour, l'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, la Cour a relevé que l'article 14, même combiné avec l'article 2 du protocole, n'a pas pour effet de garantir aux enfants ou à leurs parents le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix. L'objet de ces deux articles, combinés entre eux, est plus limité: il consiste à faire assurer par chaque Etat contractant la jouissance du droit à l'instruction à toute personne relevant de sa juridiction sans discrimination fondée, par exemple, sur la langue.

Si nous nous sommes étendus un peu longuement sur les arguments développés par la Cour européenne des droits de l'homme, c'est en raison de l'importance de cet arrêt pour la compréhension des articles 2 du protocole additionnel et 14 de la Convention. Se fondant sur ces règles d'interprétation, la Cour a admis notamment que le refus de l'Etat belge de créer ou de subventionner, dans la région unilingue néerlandaise, des écoles d'enseignement primaire (enseignement obligatoire en Belgique) qui utilisent le français comme langue d'enseignement ne contrevient pas à la première phrase de l'article 2 du protocole. Elle a relevé à ce propos que les dispositions légales incriminées ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales. Cette législation, de l'avis de la Cour, repose sur un élément objectif, la région, et s'inspire en outre d'un intérêt public, celui

¹⁾ Applicable au protocole additionnel, selon l'art. 5 de celui-ci.

d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'Etat et existant dans une région unilingue dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région. Elle ne concerne, en outre, que l'enseignement officiel ou subventionné et n'empêche pas, dans la région unilingue néerlandaise, l'organisation d'un enseignement libre d'expression française. Les parents francophones qui désirent faire donner à leurs enfants une instruction en français ont donc la possibilité de les inscrire dans des écoles privées non subsidiées.

En conclusion, la Cour a reconnu que les moyens adoptés par le législateur belge pour assurer la défense de l'homogénéité linguistique de la région¹⁾ ne devaient pas être considérés comme disproportionnés aux exigences de l'intérêt public. Ils ne constituent dès lors pas une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, combiné avec la première phrase de l'article 2 du protocole additionnel²⁾.

2. En Suisse, la souveraineté des cantons en matière scolaire n'est restreinte que par la constitution fédérale et les éventuelles dispositions d'application adoptées par la Confédération³⁾. Dans le domaine de l'instruction primaire, l'article 27 de la constitution énonce un certain nombre de principes que les cantons sont tenus d'observer. C'est ainsi que l'instruction primaire doit être obligatoire, gratuite dans les écoles publiques, suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile (art. 27, 2^e al.). En outre, les écoles primaires publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance (art. 27, 3^e al.)⁴⁾. Par ailleurs, l'article 277, 1^{er} alinéa, du code civil dispose que les parents sont libres de choisir la confession à laquelle l'enfant, jusqu'à l'âge de seize ans, doit appartenir et dans laquelle il sera élevé; ils peuvent aussi ne pas lui donner d'instruction religieuse⁵⁾.

Si l'on peut affirmer que, dans notre pays, le droit à l'instruction ainsi que le droit des parents de faire donner à leurs enfants une éducation et un enseignement conformes à leurs convictions religieuses et philosophiques sont en principe garantis, on doit cependant constater que, dans plusieurs cantons, le

¹⁾ La Commission européenne des droits de l'homme, dans son rapport du 24 juin 1965 sur les affaires linguistiques belges, avait été d'avis qu'un régime linguistique de l'enseignement organisé sur une base territoriale n'était pas nécessairement contraire à la Convention et pourrait se justifier par des considérations majeures d'ordre administratif, financier ou autre.

²⁾ La Cour était également appelée à examiner la compatibilité de la législation belge sur l'emploi des langues dans l'enseignement avec l'art. 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale).

³⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 282.

⁴⁾ Sur la portée de cette dernière disposition, notamment en ce qui concerne le problème des écoles confessionnelles, lire: Favre, *Traité*, p. 282-284. Voir en outre: Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 2028, p. 716-717.

⁵⁾ Cf. Tuor, *Le Code civil suisse*, traduction Deschenaux, p. 220.

droit à l'instruction n'est pas entièrement assuré sans aucune distinction. Dans certains cantons, par exemple, les possibilités d'instruction pour filles et garçons ne sont actuellement pas les mêmes, sur le plan de la formation secondaire («Mittelschulen») notamment.

Or, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique», on doit admettre qu'en vertu de l'article 2 du protocole additionnel, combiné avec l'article 14 de la Convention, le droit d'accès aux écoles doit être assuré de manière générale. La Cour a en effet déclaré, ainsi que nous l'avons vu, que l'objet de ces deux articles, combinés entre eux, consiste à faire assurer par chaque Etat contractant la jouissance du droit à l'instruction à toute personne relevant de sa juridiction sans discrimination fondée, par exemple, sur la langue. Ces dispositions créent donc une véritable obligation positive des Etats, et en Suisse également des cantons, d'assurer le respect de ce droit sans distinction de traitement injustifiée. Dans ces conditions, il paraît difficile d'éviter que la Suisse, en adhérant à la Convention et aux protocoles, ne formule une réserve au sujet de l'article 2.

Il importe cependant de souligner que dans notre pays les possibilités d'instruction sont nombreuses et variées et de relever que, par exemple, la Suisse a été le premier Etat en Europe à admettre les femmes dans une université.

3. Dans une étude parue en 1964¹⁾, le professeur Schindler a soulevé la question de la compatibilité de l'article 49, 5^e alinéa, de la constitution fédérale, en vertu duquel nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique²⁾ (et, par conséquent, des obligations scolaires), avec l'article 2, seconde phrase, du protocole additionnel. Il n'est guère possible, en l'état actuel de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme, de se faire une idée précise de la portée de la disposition précitée. La complexité des problèmes posés par cet article se reflète dans les réserves que plusieurs Etats, et en particulier le Royaume-Uni et la Suède, ont jugé nécessaire de formuler à son égard. Nous ne pensons pas que l'application par les cantons de l'article 49, 5^e alinéa, de la constitution puisse créer des difficultés au regard de l'article 2 du protocole additionnel³⁾. Les incertitudes qui demeurent n'en constituent pas moins une raison supplémentaire de ne pas accepter sans réserve la disposition susmentionnée, au cas où la Suisse déciderait d'adhérer à la Convention et aux protocoles.

¹⁾ Neue Zürcher Zeitung, n° 3314 du 8 août 1964.

²⁾ Lire à ce sujet: Aubert, Traité, vol. 2, n° 2033, p. 718-719.

³⁾ Cf. l'art. 27, al. 3, de la constitution, aux termes duquel l'école primaire publique doit pouvoir être fréquentée par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. En vertu de la constitution, élèves et parents ont droit au respect total de leur croyance religieuse. Cf. Favre, Traité, p. 284.

XIV. Obligation d'organiser des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif (art. 3)

1. Selon l'article 3 du protocole additionnel, les Etats contractants s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Contrairement aux articles du titre premier de la Convention et aux deux premiers articles du protocole, cette disposition ne crée qu'une obligation à la charge des Etats¹⁾. Elle ne consacre pas le droit de vote en tant que tel²⁾. La Commission européenne des droits de l'homme a eu l'occasion à plusieurs reprises de se prononcer sur la portée de l'article 3³⁾. C'est ainsi qu'elle a constaté que celui-ci «ne garantit pas les droits de vote, d'élection, d'éligibilité... mais uniquement le droit à ce que les Etats contractants organisent, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif»⁴⁾.

Par choix du corps législatif, au sens de la disposition considérée, il faut entendre les élections des députés aux organes du pouvoir législatif. La question de savoir si l'article 3 s'applique, dans les Etats à système bicaméral, aux élections des deux chambres du parlement est controversée⁵⁾. Nous croyons pouvoir répondre par l'affirmative, en raison du texte clair de la disposition dont il s'agit⁶⁾. En outre, dans les Etats à structure fédérative, cet article devrait également être applicable aux élections pour les conseils législatifs des Etats membres de la fédération⁷⁾.

Pour satisfaire aux exigences du protocole, les élections que les Etats sont tenus d'organiser doivent remplir quatre conditions distinctes⁸⁾. Elles doivent tout d'abord avoir lieu à des intervalles raisonnables, c'est-à-dire conformes aux usages normaux des Etats démocratiques. Ces élections doivent en outre

¹⁾ Cf. Partsch, op. cit., p. 477.

²⁾ Cf. décision de la Commission du 30 mai 1961 sur la recevabilité de la requête n° 1065/61, Annuaire n° 4 (1961), p. 269.

³⁾ Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 212.

⁴⁾ Décision du 18 septembre 1961 sur la recevabilité de la requête n° 1028/61, Annuaire n° 4 (1961), p. 339. Reprenant les termes de l'art. 21, par. 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'art. 25, lettre a, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, de son côté, que tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune discrimination, de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

⁵⁾ Le manuel de la Convention européenne des droits de l'homme (Strasbourg, juin 1963) admet (p. 70), en se fondant sur les travaux préparatoires, que, pour les Etats à régime bicaméral, l'art. 3 du protocole n'implique pas l'obligation d'organiser des élections pour chacune des deux chambres du parlement.

⁶⁾ Du même avis: Antonopoulos, op. cit., p. 210.

⁷⁾ Cf. Schorn, Commentaire, p. 436: «Artikel 3 gilt für die Wahl aller gesetzgebenden Körperschaften.»

⁸⁾ Cf. Partsch, op. cit., p. 478.

être libres de toutes influences extérieures susceptibles de fausser le sens du scrutin¹⁾. Elles doivent se dérouler au scrutin secret et, enfin, assurer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

2. En Suisse, le droit de vote est un droit constitutionnel garanti par le droit fédéral (art. 74, 1^{er} al., de la constitution fédérale)²⁾. Sur le plan de la Confédération et dans la plupart des cantons, ce droit est cependant réservé aux citoyens du sexe masculin³⁾. Le suffrage féminin ne peut pas être introduit en matière fédérale sans une révision de l'article 74 de la constitution⁴⁾.

L'article 3 du protocole additionnel n'oblige pas les Etats contractants à reconnaître à toute personne le droit de participer aux élections pour le choix du corps législatif⁵⁾. On peut cependant légitimement soutenir que cette disposition, considérée en liaison avec l'article 14 de la Convention (principe de la non-discrimination), interdit toute discrimination qui serait fondée sur le sexe⁶⁾. La doctrine est partagée à ce sujet⁷⁾. Certains auteurs admettent, sans se référer à l'article 14 de la Convention, que l'absence du droit de vote des femmes restreint la portée de la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif et est dès lors difficilement compatible avec le texte de l'article 3⁸⁾.

Le Conseil fédéral, dans ses différentes prises de position concernant la Convention européenne des droits de l'homme⁹⁾, a toujours estimé que le défaut de suffrage féminin était un des obstacles à une adhésion de la Suisse à la Convention. Le fait qu'une partie du peuple suisse est actuellement empêchée de participer à l'élection du Conseil national et, dans la plupart des cantons, à

1) Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 211.

2) Cf. Favre, Traité, p. 153.

3) Voir en particulier: Aubert, Traité, vol. 2, nos 1076 ss, p. 405 ss, ainsi que les remarques du professeur Kägi sur le suffrage féminin (Faire des droits de l'homme une réalité, p. 26 ss).

4) Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, fascicule 27 (1957), n° 11 (décision du Conseil fédéral du 13 décembre 1957). Voir en outre le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 22 février 1957 sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale (FF 1957, I, 693 ss).

5) Décision de la Commission du 4 janvier 1960 sur la recevabilité de la requête n° 530/59, Annuaire n° 3 (1960), p. 191. Voir à ce sujet: Favre, La Convention européenne des droits de l'homme, p. 35.

6) Cf. Schindler, Neue Zürcher Zeitung, n° 3314 du 8 août 1964. Voir en outre: Kaufmann, op. cit., p. 254, et Aubert, Traité, vol. 2, n° 1777, p. 641.

7) Lire: Partsch, op. cit., p. 479; Schorn, Commentaire, p. 437; Guradze, Commentaire, p. 267.

8) Cf. Antonopoulos, op. cit., p. 212, et Schorn, Commentaire, loc. cit.: «Der Begriff "Volk" umschliesst aber Männer und Frauen. Die freie Meinungsäusserung des Volkes kommt aber nur zum Ausdruck, wenn auch die Frauen ihre Stimmen bei den Wahlen abgeben.»

9) Voir les réponses à l'interpellation du conseiller national Furgler (11 décembre 1962), à l'interpellation du conseiller aux Etats Lusser (14 décembre 1965) et à la motion du conseiller national Eggenberger (22 juin 1966).

l'élection du Conseil des Etats et des conseils législatifs cantonaux¹⁾ ne nous paraît en effet guère conciliable avec l'esprit, sinon avec la lettre de l'article 3 du protocole additionnel. Plutôt que d'adhérer à la Convention et audit protocole en formulant une réserve sur ce point, le Conseil fédéral a jusqu'à présent jugé préférable de surseoir à la signature jusqu'à ce que le suffrage féminin ait été introduit dans la majorité des cantons et sur le plan fédéral. Cette manière de procéder doit faire l'objet d'un nouvel examen. Dans le rapport que nous vous avons soumis, le 15 mai 1968, sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours, nous avons déjà laissé entrevoir qu'il n'était peut-être pas nécessaire que la Confédération et les cantons entreprennent dès maintenant les ajustements qu'appelle une ratification de la Convention et que la Suisse pourrait y adhérer en formulant quelques réserves (FF 1968, I, 1226). En ce qui concerne les droits civiques de la femme, nous avons en outre relevé (FF 1968, I, 1237) que nous restions acquis à l'idée d'une révision partielle de la constitution fédérale visant à accorder à la femme suisse le droit de vote sur le plan fédéral.

La question des droits civiques de la femme, aussi bien que celle des articles d'exception de la constitution fédérale soulèvent des problèmes délicats au regard d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la Convention et au protocole additionnel. Le Conseil fédéral ne méconnaît pas les objections qui ont été exprimées, notamment au Conseil national lors de la discussion de la motion Eggenberger²⁾, contre une ratification assortie de réserves portant sur les deux points précités. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le dernier chapitre du présent rapport, lorsqu'il s'agira de tirer les conclusions des développements juridiques qui forment la partie centrale de cet exposé.

3. Nous avons vu que, pour répondre aux exigences de l'article 3, les élections doivent avoir lieu au scrutin secret³⁾. Or plusieurs droits cantonaux disposent que l'élection du ou des députés au Conseil des Etats se fait à la

¹⁾ Contrairement à l'art. 25, lettre *b*, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, l'art. 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'envisage que le droit de voter et non celui d'être élu. Cette précision a son importance, en raison de la disposition de l'art. 75 de la constitution fédérale consacrant l'inéligibilité des ecclésiastiques comme membres du Conseil national.

²⁾ Voir en particulier l'intervention du conseiller national Schmitt (Genève), Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'été 1966, p. 409.

³⁾ L'art. 21, par. 3, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du 10 décembre 1948, prévoit, en revanche, que les élections doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret, «ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote». Lire à ce sujet: A. Verdoodt, Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme, p. 206. L'auteur relève en particulier l'intervention, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de M. Cassin (France), qui fit valoir que d'autres systèmes que le scrutin secret, par exemple celui qui est en vigueur en Suisse, sont également démocratiques. Voir cependant l'art. 25, lettre *b*, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

«Landsgemeinde» et non pas au scrutin secret¹⁾. En outre, l'élection du corps législatif cantonal n'a pas toujours lieu au scrutin secret²⁾. Même si l'on admet que l'élection à la «Landsgemeinde» est parfaitement conforme à l'idéal démocratique³⁾ que les auteurs du protocole ont eu en vue lorsqu'ils ont rédigé l'article 3, il n'en demeure pas moins que ce système n'est pas compatible avec la lettre de cette disposition. La réserve que la Suisse envisage de formuler à propos de l'absence de droit de vote des femmes devrait dès lors également couvrir le fait que, dans certains cantons, les élections pour le choix du corps législatif ne se font pas au scrutin secret.

C. Le protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme

Entré en vigueur le 2 mai 1968, le protocole n° 4 ajoute quatre nouveaux droits à ceux déjà garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et le protocole additionnel. Nous allons les examiner brièvement ci-après⁴⁾.

XV. L'article premier interdit de priver une personne de sa liberté pour la seule raison qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle. Cette disposition complète l'article 5 de la Convention, qui énumère les cas dans lesquels la privation de liberté est autorisée⁵⁾. Elle vise à protéger la personne qui ne peut pas («n'est pas en mesure») d'exécuter ses obligations contractuelles, et non celle qui ne veut pas exécuter de telles obligations⁶⁾.

En Suisse, l'article 59, 3^e alinéa, de la constitution fédérale a supprimé la contrainte par corps. Si une peine d'emprisonnement peut être infligée à celui qui, fautivement, ne remplit pas ses obligations d'entretien (art. 217 CPS), il s'agit là de la violation d'une obligation existant en vertu du droit de famille et qui a sa source, non dans un contrat, mais dans la loi.

¹⁾ Cf. Bridel, Précis de droit constitutionnel et public suisse, tome II, p. 98 (Obwald, Nidwald, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures).

²⁾ Dans le canton des Grisons, par exemple, les élections au Grand Conseil ont lieu dans certains cercles «an offener Landsgemeinde».

³⁾ Cf. par exemple l'article intitulé: «Ist in den Landsgemeindekantonen die Demokratie nicht verwirklicht?», Neue Zürcher Zeitung, n° 230 du 14 avril 1968.

⁴⁾ L'art. 5 du protocole additionnel prévoit que ses dispositions garantissant de nouveaux droits sont considérées comme des articles additionnels à la Convention; toutes les dispositions générales de cette dernière s'appliquent en conséquence. La même règle vaut pour le protocole n° 4, dont l'art. 6, par. 2, dispose toutefois que les déclarations faites en vertu des art. 25 (droit de requête individuel) et 46 (juridiction obligatoire de la Cour) de la Convention ne s'appliquent pas automatiquement aux droits garantis par le présent protocole.

⁵⁾ Cf. Sand, Le quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, Annuaire français de droit international, 1964, p. 571.

⁶⁾ Cf. Sand, op. cit., loc. cit.

XVI. 1. En vertu de l'article 2 du protocole n° 4, quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence (par. 1). Et le paragraphe 2 ajoute que toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Quant aux restrictions à l'exercice de ces droits, elles sont définies aux paragraphes 3 et 4 dans les termes suivants: «L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.» «Les droits reconnus au paragraphe 1^{er} peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.»

Comme toutes les autres dispositions de la Convention et du protocole additionnel, l'article 2 du présent protocole s'applique aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers ou aux apatrides. Il ressort toutefois du terme «régulièrement» figurant au paragraphe 1 que les Etats contractants restent libres d'autoriser ou de refuser l'entrée et le séjour des étrangers¹⁾.

2. L'article 45 de la constitution fédérale garantit aux citoyens suisses la liberté d'établissement, moyennant l'observation de certaines conditions et l'accomplissement de certaines formalités²⁾. Par établissement, au sens de cette disposition, on entend la résidence, soumise à une autorisation de police, d'une personne en un certain lieu³⁾. La constitution distingue entre l'établissement et le séjour (cf. art. 47). Cette distinction s'opère en fonction de la durée et du but de la résidence⁴⁾.

Les restrictions à la liberté d'établissement sont définies à l'article 45. On peut se demander si elles concordent entièrement avec les limitations formulées au paragraphe 3 de l'article 2 du protocole n° 4. En raison du caractère très général de ces dérogations, qui doivent cependant constituer «des mesures nécessaires dans une société démocratique»⁵⁾, nous ne pensons pas que des difficultés pourraient naître à ce propos. Des hésitations sont possibles pour la disposition de l'article 45, 3^e alinéa, de la constitution autorisant le retrait de l'établissement à la personne qui tombe, de manière permanente, à la charge de la bienfaisance publique et à laquelle sa commune ou son canton d'origine refuse une assistance suffisante après avoir été invités officiellement à l'accorder. A ce sujet, on peut toutefois relever que les cas de retrait pour cause d'indigence

¹⁾ Cf. Sand, op. cit., p. 572.

²⁾ Cf. Favre, Traité, p. 321.

³⁾ Cf. Aubert, Traité, vol. 2, n° 1964, p. 699.

⁴⁾ Cf. Favre, Traité, p. 322.

⁵⁾ Cf. Vegleris, Valeur et signification de la clause «dans une société démocratique» dans la Convention européenne des droits de l'homme, Revue des droits de l'homme, 1968, p. 219 ss.

sont toujours moins nombreux, par suite du développement de la sécurité sociale et de l'application du concordat sur l'assistance au lieu de domicile (RO 1961, 3)¹⁾.

En ce qui concerne le refus ou le retrait de l'établissement aux personnes qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques (art. 45, 2^e al.) et le retrait de l'établissement à celles qui ont été «à réitérées fois» punies pour des délits graves (art. 45, 3^e al.), ces restrictions devraient être couvertes par les limitations prévues au paragraphe 3 précité. En particulier, le Tribunal fédéral a interprété la notion de «délit grave» comme un délit qui, «par sa nature ou les circonstances dans lesquelles il a été commis, dénote chez son auteur un caractère asocial ou un mépris des lois tel que la présence du délinquant constitue un danger pour l'ordre public»²⁾. Les conditions du maintien de l'ordre public et de la prévention des infractions pénales figurent parmi les motifs permettant de restreindre le droit garanti à l'article 2 du protocole n° 4.

Enfin, il y a lieu de noter que l'article 45 de notre constitution est considéré aujourd'hui comme vieilli et que sa révision a fait l'objet de plusieurs interventions aux Chambres fédérales³⁾. Une adhésion de la Suisse au présent protocole serait de nature à accélérer les travaux de révision⁴⁾.

3. Selon l'article 45 de la constitution fédérale, la liberté d'établissement n'est reconnue qu'aux citoyens suisses⁵⁾. Les droits des étrangers à cet égard sont régis par les traités et par la législation fédérale (cf. art. 69^{ter} de la constitution). En vertu de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS I, 113; RO 1949, 225), les étrangers qui veulent demeurer en Suisse doivent obtenir une autorisation de séjour ou d'établissement ou être au bénéfice d'une tolérance⁶⁾.

Nous avons déjà vu plus haut que l'article 2 du protocole n° 4 n'empêche pas les Etats de réglementer l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire⁷⁾. Cette disposition ne s'oppose pas, en outre, à ce que l'octroi d'une autorisation

¹⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 2003, p. 708.

²⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1994, p. 706-707, et les arrêts cités par l'auteur.

³⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1962, p. 698-699.

⁴⁾ Cf. Riesen, «Der Stand von Gesetzgebungsarbeiten beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement», *Revue suisse de jurisprudence*, 1968, p. 209.

⁵⁾ Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1969, p. 701, et Moser, «Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz», p. 349. Notons en outre que le grief tiré de la violation d'une disposition d'un traité international concernant la libre circulation et l'établissement peut être soulevé, conformément à l'art. 125, 1^{er} al., lettre c, de la loi d'organisation judiciaire, dans un recours au Conseil fédéral. De ce fait, un tel grief est irrecevable dans un recours de droit public (art. 84, 2^e al., OJF). Cf. Birchmeier, «Bundesrechtspflege», p. 487.

⁶⁾ Cf. Favre, *Traité*, p. 74.

⁷⁾ Cf. l'étude de Pahr sur le protocole n° 4 dans les «Juristische Blätter», 1964, p. 187 ss, qui donne des renseignements sur les transformations subies par la disposition en question au cours des travaux préparatoires.

de séjour soit subordonné à certaines conditions, ni à ce que le permis de séjour soit accordé pour une durée limitée¹⁾. Plus délicate est la question de savoir si le fait que le permis de séjour n'est valable que pour le canton qui l'a délivré est compatible avec le droit de choisir librement sa résidence proclamé au paragraphe 1 de l'article 2. A notre avis, cette limitation entre dans le cadre des conditions que les Etats restent libres d'imposer au séjour des étrangers. Quant au permis d'établissement, s'il est également délivré par un canton, son efficacité est intercantonale dans la mesure où il existe un traité d'établissement²⁾. L'étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement dans un canton ne rencontrera pas de difficultés, s'il désire changer de résidence, à obtenir un permis dans un autre canton, pour autant qu'il ne soit pas obligé de quitter la Suisse (en vertu d'une décision d'expulsion, p. ex.).

Enfin, relevons que l'étranger, comme le Suisse, est toujours libre de quitter notre pays, à moins, bien entendu, qu'il n'y soit détenu³⁾. Il n'y a dès lors pas de discordance entre notre droit et le paragraphe 2 de l'article 2.

XVII. L'article 3, paragraphe 1, prévoit que nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant. Aux termes du second paragraphe de cette disposition, nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant⁴⁾.

Contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 15), le protocole n° 4 n'interdit pas la privation arbitraire de la nationalité. Cette lacune pourrait diminuer quelque peu l'efficacité de la garantie formulée à l'article 3⁵⁾.

En vertu de l'article 44, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale, aucun ressortissant suisse ne peut être expulsé du territoire de la Confédération ou de son canton d'origine. Notre droit va même plus loin, puisque l'extradition des nationaux est interdite par l'article 2, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 22 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers (RS 3, 501). Par ailleurs, tous les Suisses peuvent, dans n'importe quelles circonstances, rentrer dans leur pays (droit de refuge). Il s'agit là d'un attribut essentiel de la nationalité suisse⁶⁾. Ajoutons encore que l'article 48 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur

1) Cf. Pahr, op. cit., p. 191–192: «Es kann also auf Grund dieser Bestimmung niemand, der ausdrücklich nur für eine bestimmte Dauer in einem Staat aufgenommen wurde, ein dauerndes Niederlassungsrecht in Anspruch nehmen.»

2) Cf. Aubert, Traité, vol. 1, n° 1024, p. 384.

3) Cf. Aubert, Traité, vol. 1, n° 1028, p. 385.

4) Le texte des déclarations interprétatives faites par l'Autriche et l'Irlande en signant le protocole n° 4, qui concernent l'art. 3, est reproduit dans l'Annuaire n° 6 (1963), p. 19 et 21.

5) Cf. Sand, op. cit., p. 574, et Pahr, op. cit., p. 194.

6) Cf. Aubert, Traité, vol. 1, n° 999, p. 373.

l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RO 1952, 1115) ne prévoit qu'un seul cas de retrait de la nationalité suisse: à un double national, si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse.

XVIII. L'article 4 interdit d'une manière générale les expulsions collectives d'étrangers. Cette disposition n'appelle pas de commentaires particuliers.

Le droit suisse connaît trois sortes d'expulsion¹⁾. Selon l'article 70 de la constitution fédérale, la Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Ce droit appartient au Conseil fédéral. L'expulsion peut en outre être judiciaire lorsqu'elle est prononcée par un tribunal à titre de peine accessoire ou de mesure²⁾. Elle peut enfin être administrative, pour les motifs indiqués à l'article 10 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers³⁾. Dans tous les cas, ces mesures, même si elles concernent plusieurs personnes, sont prises à titre individuel et non collectif.

CHAPITRE IV

La Convention européenne des droits de l'homme et la Suisse

(Conclusions)

Ce dernier chapitre sera divisé en deux sections. Dans la première, nous examinerons deux questions préliminaires qui doivent encore être tranchées. Elles ont trait à l'attitude qu'il conviendrait d'adopter à l'égard des différents protocoles à la Convention, d'une part, et des déclarations facultatives sur le droit de requête individuel et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, d'autre part. La deuxième section sera consacrée aux conclusions du présent rapport, et notamment au problème de savoir si la Suisse ne devrait pas, sans attendre que la Confédération et les cantons aient procédé aux ajustements constitutionnels et législatifs nécessaires, adhérer à la Convention et aux protocoles en formulant quelques réserves⁴⁾.

A. Questions préliminaires

1. Le postulat Eggenberger ne mentionne que la Convention européenne des droits de l'homme. Nous sommes cependant partis de l'idée qu'en adoptant ce postulat, le Conseil national désirait obtenir un rapport établissant

¹⁾ Lire à ce sujet: Aubert, *Traité*, vol. 1, n° 1029, p. 386.

²⁾ Cf. art. 16, 42, ch. 1, et 55 CPS, ainsi que le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1^{er} mars 1965 à l'appui d'un projet de loi revisant partiellement le code pénal (FF 1965, I, 569 ss), qui préconise notamment l'abrogation de l'art. 16 CPS.

³⁾ Cf. Moser, «Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz», p. 433 ss.

⁴⁾ Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971, du 15 mai 1968 (FF 1968, I, 1226).

quelles conditions juridiques devraient être créées pour permettre l'adhésion de la Suisse non seulement à la Convention, mais également aux protocoles additionnel et n° 4, qui tous deux ont ajouté des droits et libertés à ceux qui étaient déjà garantis par la Convention. Il n'existe certes pas d'obligation pour les Etats qui signent la Convention de signer en même temps ces protocoles¹⁾. On pourrait dès lors concevoir que la Suisse, en signant la Convention, diffère la signature, par exemple, du protocole additionnel, et cela d'autant mieux que, sur les trois droits garantis par ce dernier, deux donneraient lieu à des difficultés²⁾.

Nous pensons qu'une telle manière de procéder ne peut être recommandée. Les protocoles constituent en quelque sorte le prolongement de la Convention et forment avec elle un tout. Les droits qu'ils énoncent, s'ajoutant à ceux qui sont définis dans la Convention, complètent l'action entreprise par les Etats membres du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme. Si notre pays décidait de se joindre à cette œuvre d'unification européenne, il serait regrettable qu'il limite sa participation à la seule Convention. Une telle attitude risquerait de ne pas être comprise. Le fait que l'adhésion au protocole additionnel devrait être assortie de réserves ne saurait être déterminant à cet égard. Selon l'article 64 de la Convention, les réserves de caractère général ne sont pas autorisées. Dans la mesure où celles-ci portent sur un point particulier, elles ne diminuent dès lors que partiellement l'efficacité de la garantie du droit ou de la liberté en cause.

Indépendamment des protocoles additionnel et n° 4, nous pensons que la Suisse pourrait également signer les protocoles nos 2, 3 et 5, bien qu'ils ne soient pas encore entrés en vigueur, faute d'avoir été ratifiés par tous les Etats parties à la Convention. Ces protocoles concernent des points de procédure et ne modifient pas la liste des droits et libertés bénéficiant de la garantie collective mise sur pied par la Convention.

Le protocole n° 2, qui porte la date du 6 mai 1963, attribuée à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner, à la demande du Comité des ministres et sous certaines conditions, des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles³⁾.

¹⁾ L'art. 6 du protocole additionnel prévoit, par exemple, que celui-ci est ouvert à la signature des membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention; il sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci. Quant à l'art. 7 du protocole n° 4, il dispose que ce dernier est ouvert à la signature des membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention, et sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci.

²⁾ Dans son étude sur la Convention (Annuaire suisse de droit international, 1966, p. 35), le professeur Favre a suggéré que la Suisse pourrait surseoir à l'adhésion au protocole additionnel aussi longtemps que le suffrage féminin n'aura pas été introduit.

³⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 165. Au 30 juin 1968, le protocole n° 2 avait été ratifié par l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

Ouvert à la signature également le 6 mai 1963, le protocole n° 3¹⁾ modifie les articles 29, 30 et 34 de la Convention, qui ont trait à la procédure de la Commission européenne des droits de l'homme. D'une part, il supprime toute référence à la sous-commission²⁾ et, d'autre part, il autorise la Commission, après avoir retenu une requête introduite par application de l'article 25 de la Convention, à la rejeter néanmoins si, en cours d'examen, elle constate l'existence d'un des motifs de non recevabilité prévus à l'article 27³⁾.

Quant au protocole n° 5⁴⁾, qui a été ouvert à la signature le 20 janvier 1966, il modifie les articles 22 et 40 de la Convention relatifs à la durée du mandat des membres de la Commission et de la Cour. Il vise à assurer, dans la mesure du possible, l'élection tous les trois ans d'une moitié des membres de la Commission et d'un tiers des membres de la Cour.

Chacun de ces trois protocoles n'entrera en vigueur que lorsque tous les Etats ayant ratifié la Convention seront devenus parties à ces protocoles. Une adhésion de la Suisse aux seuls Convention et protocoles additionnel et n° 4 retarderait dès lors leur entrée en vigueur.

2. La Convention européenne des droits de l'homme ne s'est pas contentée, à l'instar de la Déclaration universelle du 10 décembre 1948, de proclamer un certain nombre de droits et de libertés. Elle a voulu créer un mécanisme international chargé de veiller au respect des engagements qu'assument les Etats en la ratifiant. A cet effet, elle a institué une Commission et une Cour européennes des droits de l'homme. La Commission peut être saisie par un Etat contractant (art. 24). Mais elle peut aussi être saisie, en vertu de l'article 25 de la Convention, d'une requête introduite par une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers, à condition que l'Etat mis en cause ait reconnu par une déclaration expresse la compétence de la Commission à cet égard. Les Etats contractants qui souscrivent une telle déclaration, laquelle peut être faite pour une durée déterminée, s'engagent alors à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace du droit de recours individuel.

Le droit de requête que les personnes privées peuvent exercer devant la Commission constitue sans aucun doute la pierre angulaire du système mis sur pied par la Convention⁵⁾. C'est pratiquement pour la première fois que des

¹⁾ Au 30 juin 1968, il avait été ratifié par les mêmes pays que le protocole n° 2.

²⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 140.

³⁾ Cf. Vasak, Convention, p. 144.

⁴⁾ Au 30 juin 1968, il avait été ratifié par le Danemark, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède.

⁵⁾ Cf. le rapport du Conseil de l'Europe à la Conférence internationale des droits de l'homme, 1968, p. 40. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, élaboré dans le cadre des Nations Unies, institue un Comité des droits de l'homme qui, aux termes d'un protocole facultatif, est habilité à recevoir et à examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité fait ensuite part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier.

particuliers se voient reconnaître, en matière de droits de l'homme, un véritable droit d'accès direct devant un organe international à caractère partiellement judiciaire¹⁾. Ce mécanisme est le seul à assurer une garantie efficace des droits définis dans la Convention²⁾. Il ne semble dès lors guère concevable que la Suisse puisse, en adhérant à la Convention, s'abstenir de faire la déclaration prévue à l'article 25. Celle-ci a en effet été déposée par la grande majorité des Etats contractants.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que la décision qu'il propose comporte des risques. Il est possible, en particulier, que certains fassent usage du droit de requête individuel à des fins abusives³⁾. A ce sujet, on doit toutefois relever que l'article 27 de la Convention impose des conditions strictes à la recevabilité d'une requête⁴⁾. En outre, la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes et dans le délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive (art. 26). Enfin, seule une personne qui se prétend «victime» d'une violation d'un des droits reconnus dans la Convention peut saisir la Commission en vertu de l'article 25. C'est ainsi que celle-ci s'est déclarée incompétente pour examiner «in abstracto» si une loi est conforme aux dispositions de la Convention⁵⁾.

Compte tenu des difficultés qui pourraient naître de l'acceptation du droit de requête individuel, et de leur caractère imprévisible, nous sommes d'avis que la Suisse pourrait tout d'abord, comme la plupart des autres Etats contractants, faire une déclaration d'une durée déterminée, en la limitant par exemple à trois ou cinq ans.

Quant à la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, par une déclaration y relative conformément à l'article 46 de la Convention, nous avons déjà vu, au chapitre II, chiffre 9, du présent rapport, qu'elle ne représenterait rien de nouveau pour notre pays⁶⁾.

1) En ce qui concerne le droit, reconnu à des personnes privées, de participer à une instance internationale, voir également le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 15 décembre 1967 concernant l'approbation de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (FF 1967, II, 1467-1468). Voir en outre: Virally, *L'accès des particuliers à une instance internationale: la protection des droits de l'homme dans le cadre européen*, dans: Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, n° 20, p. 67 ss.

2) Cf. Virally, *op. cit.*, p. 75.

3) Soulignons à ce propos le caractère secret des travaux de la Commission, qui siège à huis clos (cf. art. 33 de la Convention). Lire à ce sujet: Monconduit, *La Commission européenne des droits de l'homme*, p. 225 ss.

4) Lire à ce sujet: Nay-Cadoux, *Les conditions de recevabilité des requêtes individuelles devant la Commission européenne des droits de l'homme (Etude de jurisprudence)*; Golsong, «Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention», p. 49 ss.

5) Cf. Antonopoulos, *op. cit.*, p. 42.

6) Cf. Aubert, *Traité*, vol. 2, n° 1777, p. 640.

Bien qu'elle n'ait eu jusqu'à maintenant qu'une activité réduite¹⁾, la Cour, grâce notamment à la valeur et à l'indépendance de ses juges, occupe une place éminente dans le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par la Convention. Exerçant ses fonctions juridictionnelles à côté d'un organe politique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, la Cour est appelée à jouer un rôle très important, notamment en raison des difficultés que soulève l'interprétation de plusieurs dispositions de la Convention. A certains égards, elle apparaît comme un facteur de stabilité et de sécurité juridiques et sa jurisprudence constitue une garantie appréciable pour les parties. La Suisse, qui a toujours proclamé son attachement à l'idée de la juridiction internationale, ne saurait se dérober. C'est pourquoi nous pensons qu'il conviendrait d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour purement et simplement, c'est-à-dire sans condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains autres Etats contractants, et pour une durée indéterminée (cf. art. 46, par. 2). Enfin, les deux déclarations susmentionnées pourraient également être faites en ce qui concerne les articles premier à 4 du protocole n° 4, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de ce dernier.

B. Conclusions

1. La protection des droits de l'homme a été pendant longtemps réservée aux constitutions nationales avant de devenir l'objet de traités internationaux²⁾. Au lendemain de la première guerre mondiale, la nécessité a été ressentie d'assurer, grâce à un système international, la protection des droits fondamentaux de certaines populations: les droits des minorités furent placés sous la sauvegarde de la Société des Nations. Mais c'est surtout dès l'apparition des Nations Unies que l'idée d'une garantie internationale des droits de l'homme a réalisé les plus grands progrès.

Dans la Charte des Nations Unies, les droits de l'homme sont mentionnés à plusieurs endroits³⁾. L'article 56, en particulier, oblige les Etats membres de l'organisation de coopérer en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à savoir notamment le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet instrument solennel, qui n'a pas le caractère de norme juridique⁴⁾, mais dont le rayonne-

¹⁾ En l'espace de deux mois (juin-juillet 1968), la Cour a cependant rendu trois arrêts (affaires Neumeister, Wernhoff et «linguistique belge»).

²⁾ Cf. Favre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, p. 9 ss. Lire en outre: Kägi, *Faire des droits de l'homme une réalité*, p. 43 ss.

³⁾ Lire à ce sujet: Ganshof van der Meersch, *Organisations européennes*, vol. I, p. 252 ss. Voir en outre l'article de J. Humphrey intitulé: 1968, les droits de l'homme et les Nations Unies, *Revue de la Commission internationale de juristes*, 1968, tome IX, n° 1, p. 1 ss. A l'occasion de l'Année internationale des droits de l'homme, le Secrétariat des Nations Unies a publié, en avril 1968, une brochure résumant l'œuvre accomplie par cette organisation dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

⁴⁾ Cf. Guggenheim, *Traité de droit international public*, tome I, première édition, p. 303.

ment et l'influence ont été et restent considérables, ne prévoit pas de moyen d'exécution. Poursuivant ses travaux, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a entrepris la rédaction de deux projets de conventions multilatérales qui ont été adoptés par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'opinion a prévalu que deux conventions distinctes devaient être élaborées, car si les droits civils et politiques peuvent être assurés immédiatement, les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être réalisés que progressivement, selon les ressources dont disposent les différents Etats. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques est accompagné d'un protocole facultatif concernant les plaintes émanant de particuliers. Les deux Pactes n'entreront en vigueur qu'après avoir été ratifiés par trente-cinq Etats. Ils sont ouverts à la signature de tout Etat membre de l'ONU ou de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de justice, ainsi que de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale à devenir partie auxdits Pactes¹⁾.

2. La Convention européenne des droits de l'homme est la première à avoir institué, sur le plan européen²⁾, un système de sauvegarde collective des droits de l'homme. Ses liens avec le Conseil de l'Europe sont très étroits³⁾. Les membres de cette organisation s'engagent en effet, aux termes de l'article 3 du Statut (RO 1963, 769), à «collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre 1^{er}», qui est, conformément à l'article premier, de «réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social». Ce but devra notamment être atteint «par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales». La Convention, qui précise et concrétise cette clause générale, a été conçue par ses auteurs comme l'un des piliers sur lesquels doit reposer le Conseil de l'Europe.

La question a été dès lors posée de savoir si un Etat peut être membre du Conseil de l'Europe sans être partie à la Convention et à ses protocoles⁴⁾.

¹⁾ La question des relations entre la Convention européenne des droits de l'homme et les Pactes des Nations Unies soulève des problèmes délicats qui sont actuellement étudiés par un comité d'experts du Conseil de l'Europe. Elle était également inscrite à l'ordre du jour de la cinquième conférence des Ministres européens de la justice, qui s'est tenue à Londres du 5 au 7 juin 1968. Voir à ce sujet l'étude de Polys Modinos sur la coexistence de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte des droits civils et politiques des Nations Unies, *Revue des droits de l'homme*, 1968, p. 41 ss.

²⁾ Pour les autres continents, voir: Vasak, *La Commission interaméricaine des droits de l'homme*, et, du même auteur, *Les droits de l'homme et l'Afrique*, *Revue belge de droit international*, 1967, p. 459 ss.

³⁾ Cf. Favre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, p. 34.

⁴⁾ Lire à ce sujet: Pinto, *Les Organisations européennes*, p. 84 ss.

L'examen des dispositions de la Convention montre clairement qu'un Etat membre du Conseil n'a pas l'obligation d'être partie à cette dernière. L'article 65, paragraphe 1, autorise en effet tout Etat contractant à la dénoncer après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de son entrée en vigueur à son égard et moyennant un préavis de six mois. Cette dénonciation ne met pas fin au statut de membre du Conseil de l'Europe de l'Etat qui a fait usage de cette faculté¹⁾. En tout état de cause, les Etats membres du Conseil, même s'ils ne sont pas juridiquement tenus d'adhérer à la Convention, ont accepté l'obligation générale de faire respecter sur leur territoire les droits de l'homme et les libertés fondamentales²⁾. Or, sur les dix-huit Etats actuellement membres de cette organisation, seize ont estimé ne pas pouvoir remplir pleinement cet engagement sans adhérer à la Convention. Il était important de le rappeler avant d'aborder le problème de l'attitude de la Suisse à l'égard de celle-ci.

3. Jusqu'à maintenant, le Conseil fédéral, tout en reconnaissant l'importance et la valeur de la Convention européenne des droits de l'homme, a jugé qu'une adhésion de notre pays ne saurait être sérieusement envisagée aussi longtemps que subsisteraient les obstacles bien connus que sont notamment l'absence de suffrage féminin et la présence dans la constitution fédérale des articles d'exception. Comme nous vous l'avons laissé entrevoir dans notre rapport du 15 mai 1968 concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours, dans lequel nous nous sommes déclarés en principe favorables à une ratification de la Convention par la Suisse (FF 1968, I, 1226), cette position doit être soumise à un nouvel examen. Sans vouloir minimiser les difficultés auxquelles se heurterait une adhésion, nous pensons en effet que celle-ci doit être située dans une perspective plus générale tenant compte, en particulier, des derniers développements en matière de protection internationale des droits de l'homme, ainsi que de la place qu'occupe la Convention dans les efforts déployés en vue de réaliser une union plus étroite entre les Etats membres du Conseil de l'Europe.

En premier lieu, il importe de souligner que les objectifs de la Convention sont en tout point conformes à notre conception de l'Etat, puisqu'ils consistent à garantir le principe d'un Etat libéral fondé sur la primauté du droit et à assurer le respect d'un minimum de droits et de libertés fondamentaux. La Suisse partage avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe le «patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit» que mentionne solennellement le préambule de la Convention. Soucieux de rallier le plus grand nombre possible d'Etats au système de

¹⁾ Par contre, tout Etat qui cesse d'être membre du Conseil de l'Europe cesse par là même d'être partie à la Convention (art. 65, par. 3). En outre, l'art. 8 du Statut du Conseil prévoit que tout membre qui enfreint gravement l'obligation qu'il a assumée de garantir aux personnes sous sa juridiction le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des ministres à se retirer du Conseil.

²⁾ Cf. Pinto, op. cit., p. 86.

garantie collective des droits de l'homme qu'ils désiraient instituer, les auteurs de la Convention ont été assez réalistes pour ménager certaines dérogations. L'article 64, qui a trait aux réserves, a été précisément adopté pour permettre à des Etats dont le système juridique s'écarte sur des points particuliers des exigences de la Convention d'apposer néanmoins leur signature au bas de cet instrument¹⁾. Plusieurs Etats, ainsi que nous l'avons vu dans le premier chapitre de ce rapport, ont fait usage de cette faculté. La Suisse, elle, avait estimé, par la voix de son gouvernement, que les divergences entre son droit et le régime de la Convention étaient trop importantes pour permettre une adhésion, même avec des réserves. C'est à cette question qu'il convient maintenant de s'attacher.

4. Tout au long des développements juridiques auxquels nous avons consacré le chapitre III du présent rapport, nous avons été amenés à constater l'existence d'un certain nombre de points de discordance entre le droit fédéral et les droits cantonaux, d'une part, et la Convention et son protocole additionnel, d'autre part. Deux solutions pourraient alors en principe être envisagées. La première consisterait à adhérer en formulant autant de réserves qu'il y a de divergences reconnues ou supposées. Le Conseil fédéral est d'avis que cette manière de procéder ne saurait être recommandée. Ainsi que nous l'avons déjà relevé dans notre message du 1^{er} mars 1965 concernant l'approbation de huit conventions du Conseil de l'Europe (FF 1965, I, 447), faire porter des réserves sur toutes les dispositions qui ne sont pas conformes à la législation suisse serait contraire au but de ces conventions et à l'esprit qui a présidé à leur conclusion. Ce raisonnement doit tout particulièrement s'appliquer lorsque la convention offre une réglementation préférable ou du moins aussi bonne que la règle en vigueur en Suisse et qu'elle correspond à une tendance générale du développement du droit. Tel est le cas de la Convention européenne des droits de l'homme qui, en cherchant à instaurer «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»²⁾, s'inscrit dans le mouvement tendant à assurer, grâce à un système de garantie internationale, une meilleure protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un effort d'adaptation est donc indispensable³⁾. Au demeurant, une liste par trop longue de réserves ne serait vraisemblablement pas jugée acceptable par les autres Etats contractants.

¹⁾ La Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, prévoit un système différent d'engagements par étapes, selon un mécanisme qui a déjà fait ses preuves à l'Organisation internationale du travail. Tout Etat peut, au moment de la ratification, écarter l'application de certains articles de la Charte. Il s'engage cependant à se considérer comme lié par un noyau minimum de règles déterminées, qu'il étendra progressivement au fur et à mesure qu'il acceptera les autres dispositions de la Charte.

²⁾ Décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 11 janvier 1961 sur la recevabilité de la requête n° 788/60, Annuaire n° 4 (1961), p. 139.

³⁾ Cf. le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1966, p. 42.

La seconde solution, qui seule nous paraît devoir être retenue, serait de faire un choix en vue de limiter le nombre des réserves que la Suisse formulerait en adhérant à la Convention et à ses protocoles additionnel et n° 4. Les divergences qui ne feraient pas l'objet de réserves seraient en pareil cas éliminées car, si les autorités fédérales décidaient d'adopter telle quelle la réglementation du droit international, celle-ci deviendrait de plein droit une règle de droit fédéral dès l'entrée en vigueur pour notre pays du traité qui la contient; elle dérogerait aux dispositions contraires du droit fédéral ou cantonal¹⁾. Des mesures d'exécution dans la législation nationale ne devraient être édictées que si la Convention elle-même l'exigeait ou si les règles qui y sont énoncées n'étaient pas directement applicables («self executing»)²⁾. Sur un plan purement formel, certaines modifications de la législation interne devraient néanmoins être entreprises afin d'éviter, en particulier, que subsistent dans notre droit des discordances pouvant nuire à la sécurité juridique.

Pour effectuer ce choix des incompatibilités au sujet desquelles une réserve devrait être faite, il est nécessaire de chercher à définir certains critères.

Trois critères sont à cet égard concevables. Le premier consiste à classer les divergences en fonction de l'importance qu'il convient d'attribuer aux règles de droit interne en cause, selon qu'il s'agit par exemple de dispositions appartenant au droit constitutionnel ou à la législation, tant fédérale que cantonale, ou selon que ces dispositions ont dans la pratique un champ d'application étendu ou au contraire restreint, ou encore selon qu'elles correspondent ou non à des institutions fondamentales et traditionnelles du peuple suisse. Un autre critère, conforme à la notion même de réserve, implique un jugement de valeur sur la règle de droit international: est-il souhaitable et opportun de mettre la disposition de droit interne en harmonie avec la Convention? Enfin, il y a lieu également de tenir compte de la possibilité matérielle de procéder à l'harmonisation envisagée.

Une combinaison de ces critères aurait pour résultat que la Suisse ne formulerait des réserves qu'au sujet des dispositions de droit interne importantes, au sens où ce qualificatif a été défini, et qu'il n'est actuellement, pour une raison ou une autre, pas souhaitable ou possible d'amender pour les rendre compatibles avec la Convention. Nous fondant sur ces différents éléments, nous sommes d'avis que des réserves devraient être faites à propos des points suivants (mentionnés dans l'ordre des articles de la Convention et du protocole additionnel):

a. Les lois cantonales sur l'internement administratif

Nous avons vu, en examinant l'article 5 de la Convention, que les motifs qui, selon ces législations, peuvent justifier une mesure d'internement ordonnée par une autorité administrative vont au-delà de ce que prévoit la disposition

¹⁾ Cf. Fleiner/Giacometti, «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», p. 829-830.

²⁾ Ce dernier point a été examiné au chap. II, ch. 6, du présent rapport.

précitée. En outre, la plupart de ces lois ne connaissent pas de contrôle judiciaire de la décision d'internement¹⁾.

Il s'agit là d'un domaine relevant encore largement de la compétence des cantons, en dépit des règles de droit fédéral que le Tribunal fédéral a déduites de la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle. Il semble par ailleurs que ces mesures d'internement répondent encore à une nécessité, en l'état actuel du droit fédéral. Cette réserve pourrait être retirée si les cantons modifiaient leurs lois en matière d'internement administratif, afin de tenir compte des exigences de la Convention. Une meilleure protection de la liberté personnelle dépendra également de l'extension de la juridiction administrative dans les cantons.

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

Par cette réserve, qui se rapporterait à l'article 6 de la Convention, la Suisse déclarerait, d'une part, exclure l'application du principe de la publicité des débats et du jugement aux procédures se déroulant devant des autorités administratives exerçant des fonctions judiciaires, et, 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.

Il paraît difficile de prévoir si et quand une telle réserve pourrait éventuellement être retirée ultérieurement.

c. Les articles d'exception de la constitution fédérale

Cette réserve, qui porterait sur l'article 9 de la Convention, aurait un caractère provisoire, lié à la révision des articles 51 et 52 de la constitution fédérale. Cette révision sera entreprise préalablement à une éventuelle révision totale de la constitution.

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

Le maintien de cette réserve concernant l'article 2 du protocole additionnel dépendrait, dans une large mesure, de la jurisprudence future de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme relative à la disposition en question. Les inégalités de traitement susmentionnées sont en outre appelées à disparaître.

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

Il est temps de revenir sur un problème que nous n'avons fait qu'aborder en étudiant l'article 3 du protocole additionnel, à savoir celui des objections qui ont été exprimées, tant au Conseil national lors de la discussion de la motion

¹⁾ Nous avons également vu que, suivant les cas, des problèmes analogues pourraient se poser en matière de tutelle (placement d'un pupille dans un établissement d'éducation, un asile ou un hôpital, conformément aux art. 406 et 421, ch. 13, CCS).

Eggenberger que dans les associations féministes¹⁾, contre une adhésion qui serait assortie de réserves concernant l'absence de suffrage féminin et la présence, dans la constitution fédérale, des articles confessionnels. Les adversaires d'une ratification de la Convention dans de telles conditions avancent en particulier l'argument selon lequel il ne serait pas possible de mettre en parallèle certaines des réserves formulées par d'autres Etats contractants et le fait que notre pays ne connaît pas encore le suffrage universel, si bien que la moitié de la population âgée de plus de vingt ans ne peut pas se prononcer, notamment, sur l'élection du corps législatif²⁾. Ils craignent en outre qu'une adhésion accompagnée d'une réserve à propos du droit de vote des femmes n'aboutisse en quelque sorte à «entériner» en droit international le défaut de suffrage féminin et n'affaiblisse singulièrement la position de tous ceux qui sont attachés à l'introduction du suffrage universel dans notre pays.

Le Conseil fédéral ne partage pas ces inquiétudes. Il saisit cette occasion pour rappeler, ainsi qu'il l'a déjà fait dans son rapport du 15 mai 1968 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature en cours, qu'il souhaite une révision partielle de la constitution fédérale visant à accorder à la femme suisse le droit de vote (au sens large) sur le plan fédéral. Nous pensons cependant que les problèmes du suffrage féminin et des articles d'exception de la constitution doivent être résolus indépendamment de la ratification de la Convention. A ce propos, il importe de relever que l'institution du suffrage féminin en matière fédérale devrait conduire à une égalité complète entre l'homme et la femme sur le plan des droits politiques. Elle vise dès lors à accorder à la femme, outre le droit de vote (au sens étroit), le droit de participer aux élections (électorat) et l'éligibilité. L'article 3 du protocole additionnel, pour sa part, ne s'applique qu'aux élections législatives, à l'exclusion des autres consultations populaires.

Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral tient à souligner le fait que les réserves accompagnant une adhésion de la Suisse à la Convention ne devraient en aucun cas être interprétées comme signifiant qu'il n'est pas disposé à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour modifier l'état actuel des choses dès que cela

¹⁾ Lire en particulier l'article de Mme L. Ruckstuhl intitulé: «Die Schweiz und die Menschenrechtskonvention – Der andere Standpunkt», Neue Zürcher Zeitung, n° 573 du 17 septembre 1968.

²⁾ L'Association suisse pour le suffrage féminin, dans une lettre adressée aux députés aux Chambres fédérales et dont le texte a été largement reproduit dans la presse, a notamment fait valoir qu'une réserve portant sur l'art. 3 du protocole additionnel serait «de caractère général» puisque elle concernerait toutes les femmes suisses majeures, c'est-à-dire deux millions de personnes adultes environ. Elle serait dès lors incompatible avec l'art. 64 de la Convention. Cette manière de voir est contestable. Pour être admissible au sens de la disposition précitée, une réserve doit se référer à une question particulière, en évitant de renvoyer d'une manière générale à la législation nationale d'un pays. Certains auteurs admettent même qu'une réserve portant sur une disposition particulière de la Convention n'est pas une réserve générale. Lire à ce sujet: Vasak, Convention, p. 69.

paraîtra possible. Une ratification avec des réserves devrait être comprise non comme une renonciation, mais plutôt comme la manifestation d'une volonté d'agir pour supprimer les situations de fait ou de droit qui sont à l'origine de ces réserves. Ceci vaut, en particulier, pour la question des droits civiques de la femme, ainsi que pour celle des articles d'exception.

f. Outre les cinq réserves que nous venons de mentionner, une déclaration interprétative devrait être faite à propos de l'article 6, paragraphe 3, lettres c et e, de la Convention, qui a trait à la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office et d'un interprète. Il s'agit de tenir compte de la pratique, existant dans la procédure pénale fédérale ainsi que dans plusieurs cantons, et qui consiste à mettre les frais de la cause, y compris l'indemnité allouée au défenseur d'office d'un indigent et à l'interprète, à la charge du condamné.

5. Dans le message que nous vous avons soumis, le 1^{er} mars 1965, à propos de l'approbation de huit conventions du Conseil de l'Europe, nous avons notamment relevé (FF 1965, I, 447) que la ratification d'une convention ne devrait pas être dévalorisée par des réserves trop nombreuses portant sur son contenu. Le chiffre de cinq réserves que nous avons retenu pour la Convention européenne des droits de l'homme ne nous paraît pas devoir être considéré comme excessif. Il convient tout d'abord de noter à ce sujet que la Suisse n'ayant adhéré au Conseil de l'Europe qu'en 1963, elle n'a pas participé à l'élaboration de la Convention et de ses protocoles additionnel et n° 4. Elle n'a dès lors pas pu faire valoir son point de vue concernant certaines dispositions qui lui seraient apparues d'emblée difficilement acceptables¹⁾. Par ailleurs, il n'y aucune commune mesure entre, d'une part, une convention ayant un objet limité, comme la Convention européenne d'extradition par exemple, et la Convention européenne des droits de l'homme, d'autre part, qui a mis sur pied un système de garantie collective d'un grand nombre de droits et de libertés. Enfin, il importe de souligner que quelques-unes des réserves envisagées ont un caractère provisoire et devraient pouvoir être retirées dans un avenir pas trop éloigné.

6. Quant aux autres divergences existant entre notre droit et la Convention ou ses protocoles, nous estimons qu'il ne serait ni nécessaire ni opportun de formuler une réserve à leur sujet. Sur le plan de la Confédération, cette décision impliquerait la révision de quelques lois fédérales afin de mettre notre législation en harmonie avec la Convention. Nous pensons, en particulier, à la modification de la loi sur la procédure pénale du 15 juin 1934, afin d'y introduire un droit de recours à un tribunal, par exemple à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral, dans la procédure de recherches de la police judiciaire. En entreprenant cette révision, les autorités fédérales ne feraient d'ailleurs que tenir compte des critiques qui ont été adressées à la procédure des articles 100 et suivants de la loi fédérale sur la procédure pénale en raison des garanties jugées insuffisantes qui seraient reconnues à l'inculpé.

¹⁾ Il suffit de songer au caractère secret du scrutin pour le choix du corps législatif («Landsgemeinden»).

D'autres adaptations ne devraient pas soulever de difficultés particulières. Citons notamment la loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers, dont la revision, actuellement en cours, prévoit d'introduire, conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, un recours à un tribunal contre les arrestations en relation avec une demande d'extradition. De même, et sous réserve de l'approbation finale des Chambres fédérales, la loi modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension de la juridiction administrative fédérale) déclarera le recours de droit administratif au Tribunal fédéral recevable contre les mesures d'internement prononcées par la division de police du département fédéral de justice et police en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Rappelons en outre que la promulgation d'une loi fédérale sur le droit pénal administratif, codifiant les nombreuses dispositions pénales ou relatives à la procédure pénale éparses dans la procédure pénale fédérale et dans nombre de lois administratives, contribuera à assurer une meilleure protection de l'administré, en lui ménageant des voies de recours judiciaires¹⁾.

Enfin, l'exécution de l'obligation d'entraide assumée par les Etats contractants aux termes de l'article 28, lettre a, de la Convention devrait entraîner l'adoption de certaines dispositions législatives uniformes pour toute la Suisse, ainsi que nous l'avons relevé au chiffre 10 du chapitre II du présent rapport.

Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive, dans la mesure, en particulier, où elle laisse de côté les modifications de lois cantonales qui pourraient se révéler nécessaires. Vu les difficultés que soulève l'interprétation de plusieurs dispositions de la Convention et compte tenu du fait que celle-ci touche à des domaines relevant de la compétence des cantons, il ne pouvait être question de dresser dans ce rapport un catalogue complet des divergences entre le droit fédéral et nos législations cantonales, d'une part, et le régime institué par la Convention et ses protocoles, d'autre part. Il appartiendra, le cas échéant, en premier lieu aux tribunaux suisses, appelés à appliquer la Convention au même titre que du droit fédéral, de se prononcer sur une éventuelle incompatibilité. Si celle-ci était alors reconnue, la disposition de droit fédéral ou de droit cantonal en cause devrait être considérée comme caduque: en effet, les traités internationaux, lorsqu'ils contiennent une réglementation divergente, l'emportent en principe sur la législation interne. En dernière analyse, la Commission ou la Cour européenne des droits de l'homme aurait à décider, après épuisement des voies de recours internes, si les faits qui lui ont été soumis révèlent, de la part de la Suisse, une violation des obligations qui lui incomberaient aux termes de la Convention.

7. Une adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme aurait également des conséquences pratiques que nous allons brièvement résumer.

¹⁾ Nous nous référons, en ce qui concerne les travaux législatifs en cours sur le plan fédéral, à l'aperçu donné par M. A. Riesen, secrétaire général du département fédéral de justice et police, dans la Revue suisse de jurisprudence, 1968, p. 209-210.

La Cour européenne des droits de l'homme se compose, en vertu de l'article 38 de la Convention, d'un nombre de juges égal à celui des membres du Conseil de l'Europe. Depuis 1963, date de notre adhésion au Conseil de l'Europe, M. Antoine Favre, ancien juge fédéral, professeur à l'université de Fribourg, siège à la Cour au titre de la Suisse. Son mandat expirera en 1972.

La Commission européenne des droits de l'homme, elle, se compose d'un nombre de membres égal à celui des Etats contractants (art. 20). La Suisse, si elle adhérerait à la Convention, aurait donc le droit de faire élire un candidat de sa nationalité à la Commission.

Quant au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, il est appelé à jouer un rôle important en tant qu'organe de décision selon l'article 32 de la Convention. Il garde alors la même composition et fonctionne en principe selon les mêmes règles que lorsqu'il agit comme organe du Conseil de l'Europe¹⁾. La Suisse, qui est représentée au Comité des ministres, participe déjà maintenant, sans être partie à la Convention, à l'exercice des fonctions et pouvoirs définis à l'article 32.

Il existe en outre un comité d'experts gouvernementaux en matière de droits de l'homme, créé à la suite d'une décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, et dans lequel la Suisse est représentée actuellement par un fonctionnaire du département politique.

Enfin, il importe de noter qu'aux termes de l'article 58 de la Convention, les dépenses de la Commission et de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe et sont inscrites au budget de ce dernier. Ainsi, la Suisse supporte déjà les frais dont il s'agit.

8. En conclusion, le Conseil fédéral, après avoir considéré les différents éléments d'appréciation exposés dans le présent rapport, est d'avis que la décision de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles, avec les réserves et la déclaration interprétative mentionnées plus haut, ne devrait pas être retardée plus longtemps. Cette adhésion, compatible avec notre politique de neutralité, serait un acte de solidarité et la suite logique de notre acceptation du Statut du Conseil de l'Europe. Nous apporterions en même temps notre contribution à une forme d'intégration européenne qui a toujours bénéficié du soutien de la Suisse. Une telle décision manifesterait notre désir de nous associer aux efforts déployés, sur le plan international, en vue de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁾. Elle marquerait également notre volonté de collaborer au développement d'un domaine important du droit international et s'inscrirait dès lors dans le cadre d'un des objectifs principaux de notre politique étrangère.

¹⁾ Le Comité des ministres a adopté un certain nombre de règles de procédure en vue de l'application de l'art. 32 de la Convention. Cf. Annuaire n° 8 (1965), p. 7-9. Ces règles ont été révisées en 1967. Voir en outre: Vasak, Convention, p. 197 ss.

²⁾ «La Suisse ne peut, ainsi que le relève le professeur Kägi, rester à l'écart des efforts qui tendent à développer, à réaliser les droits de l'homme en droit international» (Faire des droits de l'homme une réalité, p. 60).

Dans cette perspective, elle représenterait un premier pas, qui devrait être suivi de l'examen des possibilités d'adhésion à d'autres conventions en matière de droits de l'homme, en particulier à la Charte sociale européenne¹⁾.

Sur le plan interne, par ailleurs, l'adhésion de la Suisse à la Convention serait de nature à influencer de manière positive le droit en vigueur dans notre pays et notamment en ce qui concerne le développement des droits fondamentaux de l'homme («Grundrechte»²⁾). Des cantons pourraient être amenés, par exemple, à saisir l'occasion d'une révision de leurs lois de procédure, voire de leur constitution, pour y introduire des garanties figurant dans la Convention et jugées indispensables dans un Etat fondé sur le droit.

* * *

La Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles sont ouverts à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Nous avons l'intention de les signer si vous approuvez les conclusions du présent rapport, à la suite de quoi nous vous soumettrions un message concernant leur approbation.

Chaque Etat contractant pouvant dénoncer la Convention, conformément à son article 65, après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date de l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, les dispositions de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution fédérale sur le referendum facultatif en matière de traités internationaux ne sont pas applicables.

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

Nous vous proposons également de classer le postulat du Conseil national (n° 9398).

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 décembre 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Spühler

Le chancelier de la Confédération,

Huber

18303

¹⁾ Quant aux Pactes internationaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, une signature par la Suisse ne pourra guère être envisagée avant que soient connus les résultats de l'étude, entreprise au sein du Conseil de l'Europe, des problèmes soulevés par l'existence parallèle de la Convention européenne des droits de l'homme et desdits Pactes.

²⁾ Lire: Huber, «Die Grundrechte in der Schweiz», p. 192.

Texte original

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Considérant la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948;

Considérant que cette Déclaration tend à assurer la reconnaissance et l'application universelles et effectives des droits qui y sont énoncés;

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres, et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des Droits de l'Homme dont ils se réclament;

Résolus, en tant que gouvernements d'Etats européens animés d'un même esprit et possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit, à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains droit énoncés dans la Déclaration Universelle,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au Titre I de la présente Convention.

TITRE I

Article 2

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni par cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire:

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

Article 3

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 4

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. N'est pas considéré comme «travail forcé ou obligatoire» au sens du présent article:
 - a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle;
 - b) tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, un autre service à la place du service militaire obligatoire;
 - c) tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté;
 - d) tout travail ou service formant partie des obligations civiles normales.

Article 5

1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulière pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation.

Article 6

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en

matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

Article 7

1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

Article 8

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 9

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

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 10

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certains formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Article 11

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

Article 12

A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.

Article 13

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Article 14

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Article 15

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7:

3. Toute Haute Partie Contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer

le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application.

Article 16

Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties Contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.

Article 17

Aucune des dispositions de la présente Convention 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 ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.

Article 18

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

TITRE II

Article 19

Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la présente Convention, il est institué:

- a) une Commission européenne des Droits de l'Homme, ci-dessous nommée «la Commission»;
- b) une Cour européenne des Droits de l'Homme, ci-dessous nommée «la Cour».

TITRE III

Article 20

La Commission se compose d'un nombre de membres égal à celui des Hautes Parties Contractantes. La Commission ne peut comprendre plus d'un ressortissant du même Etat.

Article 21

1. Les membres de la Commission sont élus par le Comité des Ministres à la majorité absolue des voix, sur une liste de noms dressée par le Bureau de l'Assemblée Consultative; chaque groupe de représentants des Hautes Parties Contractantes à l'Assemblée Consultative présente trois candidats dont deux au moins seront de sa nationalité.

2. Dans la mesure où elle est applicable, la même procédure est suivie pour compléter la Commission au cas où d'autres Etats deviendraient ultérieurement Parties à la présente Convention, et pour pourvoir aux sièges devenus vacants.

Article 22

1. Les membres de la Commission sont élus pour une durée de six ans. Ils sont rééligibles. Toutefois, en ce qui concerne les membres désignés à la première élection, les fonctions de sept membres prendront fin au bout de trois ans.

2. Les membres dont les fonctions prendront fin au terme de la période initiale de trois ans, sont désignés par tirage au sort effectué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe immédiatement après qu'il aura été procédé à la première élection.

3. Le membre de la Commission élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

4. Les membres de la Commission restent en fonctions jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.

Article 23

Les membres de la Commission siègent à la Commission à titre individuel.

Article 24

Toute Partie Contractante peut saisir la Commission, par l'intermédiaire du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, de tout manquement aux dispositions de la présente Convention qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Partie Contractante.

Article 25

1. La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits

reconnus dans la présente Convention, dans le cas où la Haute Partie Contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière. Les Hautes Parties Contractantes ayant souscrit une telle déclaration s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

2. Ces déclarations peuvent être faites pour une durée déterminée.

3. Elles sont remises au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en transmet copies aux Hautes Parties Contractantes et en assure la publication.

4. La Commission n'exercera la compétence qui lui est attribuée par le présent article que lorsque six Hautes Parties Contractantes au moins se trouveront liées par la déclaration prévue aux paragraphes précédents.

Article 26

La Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive.

Article 27

1. La Commission ne retient aucune requête introduite par application de l'article 25, lorsque:

a) elle est anonyme;

b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Commission ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

2. La Commission déclare irrecevable toute requête introduite par application de l'article 25, lorsqu'elle estime la requête incompatible avec les dispositions de la présente Convention, manifestement mal fondée ou abusive.

3. La Commission rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application de l'article 26.

Article 28

Dans le cas où la Commission retient la requête:

a) afin d'établir les faits, elle procède à un examen contradictoire de la requête avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Etats intéressés fourniront toutes facilités nécessaires, après échange de vues avec la Commission;

b) elle se met à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire qui s'inspire du respect des Droits de l'Homme, tels que les reconnaît la présente Convention.

Article 29

1. La Commission remplit les fonctions prévues à l'article 28 au moyen d'une sous-commission composée de sept membres de la Commission.

2. Chaque intéressé peut désigner un membre de son choix pour faire partie de la sous-commission.

3. Les autres membres sont désignés par un tirage au sort, conformément aux dispositions prévues par le règlement intérieur de la Commission.

Article 30

Si elle parvient à obtenir un règlement amiable, conformément à l'article 28, la sous-commission dresse un rapport qui est transmis aux Etats intéressés, au Comité des Ministres et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, aux fins de publication. Ce rapport se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.

Article 31

1. Si une solution n'a pu intervenir, la Commission rédige un rapport dans lequel elle constate les faits et formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. Les opinions de tous les membres de la Commission sur ce point peuvent être exprimées dans ce rapport.

2. Le rapport est transmis au Comité des Ministres; il est également communiqué aux Etats intéressés, qui n'ont pas la faculté de le publier.

3. En transmettant le rapport au Comité des Ministres, la Commission peut formuler les propositions qu'elle juge appropriées.

Article 32

1. Si, dans un délai de trois mois à dater de la transmission au Comité des Ministres du rapport de la Commission, l'affaire n'est pas déférée à la Cour par application de l'article 48 de la présente Convention, le Comité des Ministres prend, par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, une décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non une violation de la Convention.

2. Dans l'affirmative, le Comité des Ministres fixe un délai dans lequel la Haute Partie Contractante intéressée doit prendre les mesures qu'entraîne la décision du Comité des Ministres.

3. Si la Haute Partie Contractante intéressée n'a pas adopté des mesures satisfaisantes dans le délai imparti, le Comité des Ministres donne à sa décision initiale, par la majorité prévue au paragraphe 1 ci-dessus, les suites qu'elle comporte et publie le rapport.

4. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à considérer comme obligatoire pour elles toute décision que le Comité des Ministres peut prendre en application des paragraphes précédents.

Article 33

La Commission siège à huis clos.

Article 34

Les décisions de la Commission sont prises à la majorité des membres présents et votant; les décisions de la sous-commission sont prises à la majorité de ses membres.

Article 35

La Commission se réunit lorsque les circonstances l'exigent. Elle est convoquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 36

La Commission établit son règlement intérieur.

Article 37

Le secrétariat de la Commission est assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

TITRE IV

Article 38

La Cour européenne des Droits de l'Homme se compose d'un nombre de juges égal à celui des Membres du Conseil de l'Europe. Elle ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat.

Article 39

1. Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée Consultative à la majorité des voix exprimées sur une liste de personnes présentée par les Membres du Conseil de l'Europe, chacun de ceux-ci devant présenter trois candidats, dont deux au moins de sa nationalité.

2. Dans la mesure où elle est applicable, la même procédure est suivie pour compléter la Cour en cas d'admission de nouveaux Membres au Conseil de l'Europe, et pour pourvoir aux sièges devenus vacants.

3. Les candidats devront jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire.

Article 40

1. Les membres de la Cour sont élus pour une durée de neuf ans. Ils sont rééligibles. Toutefois, en ce qui concerne les membres désignés à la première élection, les fonctions de quatre des membres prendront fin au bout de trois ans, celles de quatre autres membres prendront fin au bout de six ans.

2. Les membres dont les fonctions prendront fin au terme des périodes initiales de trois et six ans, sont désignés par tirage au sort effectué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, immédiatement après qu'il aura été procédé à la première élection.

3. Le membre de la Cour élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

4. Les membres de la Cour restent en fonctions jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.

Article 41

La Cour élit son Président et son Vice-Président pour une durée de trois ans. Ceux-ci sont rééligibles.

Article 42

Les membres de la Cour reçoivent une indemnité par jour de fonctions, à fixer par le Comité des Ministres.

Article 43

Pour l'examen de chaque affaire portée devant elle, la Cour est constituée en une Chambre composée de sept juges. En feront partie d'office le juge

ressortissant de tout Etat intéressé ou, à défaut, une personne de son choix pour siéger en qualité de juge; les noms des autres juges sont tirés au sort, avant le début de l'examen de l'affaire, par les soins du Président.

Article 44

Seules les Hautes Parties Contractantes et la Commission ont qualité pour se présenter devant la Cour.

Article 45

La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la présente Convention que les Hautes Parties Contractantes ou la Commission lui soumettront, dans les conditions prévues par l'article 48.

Article 46

1. Chacune des Hautes Parties Contractantes peut, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la présente Convention.

2. Les déclarations ci-dessus visées pourront être faites purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certaines autres Parties Contractantes ou pour une durée déterminée.

3. Ces déclarations seront remises au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui en transmettra copie aux Hautes Parties Contractantes.

Article 47

La Cour ne peut être saisie d'une affaire qu'après la constatation, par la Commission, de l'échec du règlement amiable et dans le délai de trois mois prévu à l'article 32.

Article 48

A la condition que la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou les Hautes Parties Contractantes intéressées, s'il y en a plus d'une, soient soumises à la juridiction obligatoire de la Cour ou, à défaut, avec le consentement ou l'agrément de la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou des Hautes Parties Contractantes intéressées, s'il y en a plus d'une, la Cour peut être saisie:

a) par la Commission;

- b) par une Haute Partie Contractante dont la victime est le ressortissant;
- c) par une Haute Partie Contractante qui a saisi la Commission;
- d) par une Haute Partie Contractante mise en cause.

Article 49

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

Article 50

Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la présente Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable.

Article 51

1. L'arrêt de la Cour est motivé.
2. Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge aura le droit d'y joindre l'exposé de son opinion individuelle.

Article 52

L'arrêt de la Cour est définitif.

Article 53

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

Article 54

L'arrêt de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.

Article 55

La Cour établit son règlement et fixe sa procédure.

Article 56

1. La première élection des membres de la Cour aura lieu après que les déclarations des Hautes Parties Contractantes visées à l'article 46 auront atteint le nombre de huit.

2. La Cour ne peut être saisie avant cette élection.

TITRE V

Article 57

Toute Haute Partie Contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention.

Article 58

Les dépenses de la Commission et de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe.

Article 59

Les membres de la Commission et de la Cour jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et dans les Accords conclus en vertu de cet article.

Article 60

Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux Droits de l'Homme et aux Libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie Contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie Contractante est partie.

Article 61

Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux pouvoirs conférés au Comité des Ministres par le Statut du Conseil de l'Europe.

Article 62

Les Hautes Parties Contractantes renoncent réciproquement, sauf compromis spécial, à se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant

entre elles, en vue de soumettre, par voie de requête, un différend né de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention à un mode de règlement autre que ceux prévus par ladite Convention.

Article 63

1. Tout Etat peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

2. La Convention s'appliquera au territoire ou aux territoires désignés dans la notification à partir du trentième jour qui suivra la date à laquelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aura reçu cette notification.

3. Dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales.

4. Tout Etat qui a fait une déclaration conformément au premier paragraphe de cet article, peut, à tout moment par la suite, déclarer relativement à un ou plusieurs des territoires visés dans cette déclaration qu'il accepte la compétence de la Commission pour connaître des requêtes de personnes physiques, d'organisations non gouvernementales ou de groupes de particuliers conformément à l'article 25 de la présente Convention.

Article 64

1. Tout Etat peut, au moment de la signature de la présente Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.

2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause.

Article 65

1. Une Haute Partie Contractante ne peut dénoncer la présente Convention qu'après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard et moyennant un préavis de six mois, donné par une notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informe les autres Parties Contractantes.

2. Cette dénonciation ne peut avoir pour effet de délier la Haute Partie Contractante intéressée des obligations contenues dans la présente Convention en ce qui concerne tout fait qui, pouvant constituer une violation de ces obligations, aurait été accompli par elle antérieurement à la date à laquelle la dénonciation produit effet.

3. Sous la même réserve cesserait d'être Partie à la présente Convention toute Partie Contractante qui cesserait d'être Membre du Conseil de l'Europe.

4. La Convention peut être dénoncée conformément aux dispositions des paragraphes précédents en ce qui concerne tout territoire auquel elle a été déclarée applicable aux termes de l'article 63.

Article 66

1. La présente Convention est ouverte à la signature des Membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée. Les ratifications seront déposées près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La présente Convention entrera en vigueur après le dépôt de dix instruments de ratification.

3. Pour tout signataire qui la ratifiera ultérieurement, la Convention entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.

4. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Membres du Conseil de l'Europe l'entrée en vigueur de la Convention, les noms des Hautes Parties Contractantes qui l'auront ratifiée, ainsi que le dépôt de tout instrument de ratification intervenu ultérieurement.

Fait à Rome, le 4 novembre 1950, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera des copies certifiées conformes à tous les signataires.

(Suivent les signatures)

Premier Protocole additionnel à la Convention

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Résolus à prendre des mesures propres à assurer la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le Titre I de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention»);

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Article 2

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

Article 3

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Article 4

Toute Haute Partie Contractante peut, au moment de la signature ou de la ratification du présent Protocole ou à tout moment par la suite, communiquer

au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une déclaration indiquant la mesure dans laquelle il s'engage à ce que les dispositions du présent Protocole s'appliquent à tels territoires qui sont désignés dans ladite déclaration et dont il assure les relations internationales.

Toute Haute Partie Contractante qui a communiqué une déclaration en vertu du paragraphe précédent peut, de temps à autre, communiquer une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration antérieure ou mettant fin à l'application des dispositions du présent Protocole sur un territoire quelconque.

Une déclaration faite conformément au présent article sera considérée comme ayant été faite conformément au paragraphe 1 de l'article 63 de la Convention.

Article 5

Les Hautes Parties Contractantes considéreront les articles 1, 2, 3 et 4 de ce Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront en conséquence.

Article 6

Le présent Protocole est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention; il sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci. Il entrera en vigueur après le dépôt de dix instruments de ratification. Pour tout signataire qui le ratifiera ultérieurement, le Protocole entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.

Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui notifiera à tous les Membres les noms de ceux qui l'auront ratifié.

Fait à Paris, le 20 mars 1952, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des gouvernements signataires.

(Suivent les signatures)

Protocole n° 2

**attribuant à la Cour européenne des Droits de l'homme
la compétence de donner des avis consultatifs**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole,

Vu les dispositions de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention»), notamment l'article 19 instituant entre autres organes une Cour européenne des Droits de l'homme (ci-après dénommée «la Cour»);

Considérant qu'il est opportun d'attribuer à la Cour la compétence de donner, sous certaines conditions, des avis consultatifs,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

1. La Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles.

2. Ces avis ne peuvent porter sur les questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre 1^{er} de la Convention et dans ses Protocoles, ni sur les autres questions dont la Commission, la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

3. La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

Article 2

La Cour décide si la demande d'avis présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence consultative telle que celle-ci est définie par l'article 1^{er} du présent Protocole.

Article 3

1. Pour l'examen des demandes d'avis consultatifs, la Cour siège en séance plénière.
2. L'avis de la Cour est motivé.
3. Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion individuelle.
4. L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.

Article 4

Par extension du pouvoir que lui attribue l'article 55 de la Convention et aux fins du présent Protocole, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, établir son règlement et fixer sa procédure.

Article 5

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent y devenir Parties par:

- a) la signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) la signature sous réserve de ratification ou d'acceptation, suivie de ratification ou d'acceptation.

Les instruments de ratification ou d'acceptation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur dès que tous les Etats Parties à la Convention seront devenus Parties au Protocole, conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er} de cet article.

3. A dater de l'entrée en vigueur du présent Protocole, les articles 1^{er} à 4 seront considérés comme faisant partie intégrante de la Convention.

4. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

- a) toute signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) toute signature sous réserve de ratification ou d'acceptation;
- c) le dépôt de tout instrument de ratification ou d'acceptation;
- d) la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément au paragraphe 2 de cet article.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 6 mai 1963, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

(Suivent les signatures)

Protocole n° 3

modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole,

Considérant qu'il convient d'amender certaines dispositions de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée la Convention) relatives à la procédure de la Commission européenne des Droits de l'homme,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

1. L'article 29 de la Convention est supprimé.
2. La disposition suivante est insérée dans la Convention :
«Article 29

Après avoir retenu une requête introduite par application de l'article 25, la Commission peut néanmoins décider à l'unanimité de la rejeter si, en cours d'examen, elle constate l'existence d'un des motifs de non recevabilité prévus à l'article 27.

En pareil cas, la décision est communiquée aux parties.»

Article 2

A l'article 30 de la Convention, le mot «sous-commission» est remplacé par le mot «Commission».

Article 3

1. Au début de l'article 34 de la Convention, le membre de phrase suivant est inséré :

«Sous réserve des dispositions de l'article 29,...»

2. A la fin du même article, la phrase «les décisions de la sous-commission sont prises à la majorité de ses membres» est supprimée.

Article 4

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention qui peuvent y devenir Parties par:

- a) la signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) la signature sous réserve de ratification ou d'acceptation suivie de ratification ou d'acceptation.

Les instruments de ratification ou d'acceptation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur dès que tous les Etats Parties à la Convention seront devenus Parties au Protocole conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er} de cet article.

3. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

- a) toute signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) toute signature sous réserve de ratification ou d'acceptation;
- c) le dépôt de tout instrument de ratification ou d'acceptation;
- d) la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément au paragraphe 2 de cet article.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 6 mai 1963, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

(Suivent les signatures)

Protocole n° 4

reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Résolus à prendre des mesures propres à assurer la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le titre I de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention») et dans les articles 1^{er} à 3 du premier Protocole additionnel à la Convention, signé à Paris le 20 mars 1952,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1^{er}

Nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle.

Article 2

1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1^{er} peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.

Article 3

1. Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

2. Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

Article 4

Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Article 5

1. Toute Haute Partie Contractante peut, au moment de la signature ou de la ratification du présent Protocole ou à tout moment par la suite, communiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une déclaration indiquant la mesure dans laquelle elle s'engage à ce que les dispositions du présent Protocole s'appliquent à tels territoires qui sont désignés dans ladite déclaration et dont elle assure les relations internationales.

2. Toute Haute Partie Contractante qui a communiqué une déclaration en vertu du paragraphe précédent peut, de temps à autre, communiquer une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration antérieure ou mettant fin à l'application des dispositions du présent Protocole sur un territoire quelconque.

3. Une déclaration faite conformément au présent article sera considérée comme ayant été faite conformément au paragraphe 1 de l'article 63 de la Convention.

4. Le territoire de tout Etat auquel le présent Protocole s'applique en vertu de sa ratification ou de son acceptation par ledit Etat, et chacun des territoires auxquels le Protocole s'applique en vertu d'une déclaration souscrite par ledit Etat conformément au présent article, seront considérés comme des territoires distincts aux fins des références au territoire d'un Etat faites par les articles 2 et 3.

Article 6

1. Les Hautes Parties Contractantes considéreront les articles 1^{er} à 5 de ce Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront en conséquence.

2. Toutefois, le droit de recours individuel reconnu par une déclaration faite en vertu de l'article 25 de la Convention ou la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour faite par une déclaration en vertu de l'article 46 de la Convention ne s'exercera en ce qui concerne le présent Protocole que dans la mesure où la Haute Partie Contractante intéressée aura déclaré reconnaître ledit droit ou accepter ladite juridiction pour les articles 1^{er} à 4 du Protocole ou pour certains de ces articles.

Article 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention; il sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci. Il entrera en vigueur après le dépôt de cinq instruments de ratification. Pour tout signataire qui le ratifiera ultérieurement, le Protocole entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.

2. Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui notifiera à tous les Membres les noms de ceux qui l'auront ratifié.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 16 septembre 1963, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

(Suivent les signatures)

Protocole n° 5

modifiant les articles 22 et 40 de la Convention

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Considérant que l'application des dispositions des articles 22 et 40 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention») a donné lieu à certaines difficultés en ce qui concerne la durée du mandat des membres de la Commission européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Commission») et de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Cour»);

Considérant qu'il importe d'assurer dans la mesure du possible l'élection tous les trois ans d'une moitié des membres de la Commission et d'un tiers des membres de la Cour;

Considérant dès lors qu'il convient d'amender certaines dispositions de la Convention;

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1^{er}

A l'article 22 de la Convention, les deux paragraphes ci-après sont insérés après le paragraphe 2:

«(3) Afin d'assurer dans la mesure du possible le renouvellement d'une moitié de la Commission tous les trois ans, le Comité des Ministres peut, avant de procéder à toute élection ultérieure, décider qu'un ou plusieurs mandats de membres à élire auront une durée autre que six ans, sans que cette durée toutefois puisse excéder neuf ans ou être inférieure à trois ans.

(4) Dans le cas où il y a lieu de conférer plusieurs mandats et que le Comité des Ministres fait application du paragraphe précédent, la répartition des mandats s'opère suivant un tirage au sort effectué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe immédiatement après l'élection.»

Article 2

A l'article 22 de la Convention, les paragraphes 3 et 4 deviennent respectivement les paragraphes 5 et 6.

Article 3

A l'article 40 de la Convention, les deux paragraphes suivants sont insérés après le paragraphe 2:

«(3) Afin d'assurer dans la mesure du possible le renouvellement d'un tiers de la Cour tous les trois ans, l'Assemblée Consultative peut, avant de procéder à toute élection ultérieure, décider qu'un ou plusieurs mandats de membres à élire auront une durée autre que celle de neuf ans, sans qu'elle puisse toutefois excéder douze ans ou être inférieure à six ans.

(4) Dans le cas où il y a lieu de conférer plusieurs mandats et que l'Assemblée Consultative fait application du paragraphe précédent, la répartition des mandats s'opère suivant un tirage au sort effectué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe immédiatement après l'élection.»

Article 4

A l'article 40 de la Convention, les paragraphes 3 et 4 deviennent respectivement les paragraphes 5 et 6.

Article 5

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention qui peuvent y devenir Parties par:

- a) la signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) la signature sous réserve de ratification ou d'acceptation suivie de ratification ou d'acceptation.

Les instruments de ratification ou d'acceptation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur dès que toutes les Parties Contractantes à la Convention seront devenues Parties au Protocole conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er} de cet article.

3. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Membres du Conseil:

- a) toute signature sans réserve de ratification ou d'acceptation;
- b) toute signature sous réserve de ratification ou d'acceptation;
- c) le dépôt de tout instrument de ratification ou d'acceptation;
- d) la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément au paragraphe 2 de cet article.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 20 janvier 1966, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Gouvernements signataires.

(Suivent les signatures,

OUVRAGES ET ARTICLES CITÉS

- Antonopoulos, N. La jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, Aspects européens, série E, n° 5, Leyde 1967.
- Aubert, J. F. L'autorité, en droit interne, des traités internationaux, Revue de droit suisse, 1962, p. 265 ss.
- Aubert, J. F. Traité de droit constitutionnel suisse, vol. 1 et 2, Neuchâtel 1967 (Cité: Traité).
- Bersier, R. Contribution à l'étude de la liberté personnelle, l'internement des aliénés et des sociaux, la stérilisation des aliénés, thèse Lausanne 1968.
- Birchmeier, W. «Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege», Zurich 1950.
- Bonnard, C. Problèmes relatifs au recours de droit public, Rapports et communications de la Société suisse des juristes, 1961, fascicule 3, p. 381 ss.
- Bossart, P. «Persönliche Freiheit und administrative Versorgung», thèse Zurich 1965.
- Bridel, M. Sur les limites des libertés individuelles, dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, Zurich 1948, p. 99 ss.
- Bridel, M. Précis de droit constitutionnel et public suisse, tome II, Lausanne 1959.
- Buergenthal, T. Un nouvel examen du statut juridique de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans les pays parties, Revue de la Commission internationale de juristes, 1966, tome VII, n° 1, p. 57 ss.

- Buergenthal, T.** «Vergleich der Rechtsprechung der nationalen Gerichte mit der Rechtsprechung der Konventionsorgane bezüglich der verfahrensrechtlichen Garantien der europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 5, 6 und 13)», dans: «Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht», Karlsruhe 1967, p. 141 ss (Cité: «Rechtsprechung»).
- Buergenthal, T./Kewenig, W.** «Zum Begriff der civil rights in Artikel 6, Absatz 1, der europäischen Menschenrechtskonvention», «Archiv des Völkerrechts», vol. 13 (1966/1967), p. 393 ss.
- Burckhardt, W.** «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung», 3^e édition, Berne 1931.
- Castella, J.** Garantie constitutionnelle de la liberté individuelle et protection de la personne dans le procès pénal en droit suisse, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, supplément à la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 3, Paris 1967, p. 52 à 54.
- Clerc, F.** Le procès pénal en Suisse romande, Paris 1955.
- Clerc, F.** Etat de droit et procédure pénale dans les constitutions cantonales, dans: «Strafprozess und Rechtsstaat», «Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. H. F. Pfenninger», Zurich 1956, p. 207 ss.
- Clerc, F.** Réflexions sur la publicité des débats, Revue pénale suisse, 1961, p. 233 ss.
- Clerc, F.** Les problèmes posés par la publicité donnée aux actes criminels et aux procédures pénales, Revue internationale de droit pénal, 1962, p. 35 ss.
- Clerc, F.** La procédure simplifiée en Suisse, Revue internationale de droit pénal, 1962, p. 509 ss.
- Clerc, F.** L'avenir de la procédure pénale, dans: Regards sur le droit suisse, Recueil publié par la Société suisse des juristes à l'occasion de l'Exposition nationale suisse, Lausanne 1964, p. 325 ss.

- Clerc, F. Discours prononcé lors de la séance d'ouverture des quatorzièmes journées de défense sociale, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, supplément à la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 3, Paris 1967, p. 3 ss.
- Comte, P. L'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne, Revue de la Commission internationale de juristes, 1962, tome IV, n° 1, p. 102 ss.
- Darbellay, J. Le droit d'être entendu, Rapports et communications de la Société suisse des juristes, 1964, fascicule 4, p. 419 ss.
- Egger, A. «Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch», «Das Familienrecht», «Die Vormundschaft», 2^e édition, Zurich 1948.
- Eichenberger, K. «Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem», Berne 1960.
- Ermacora, F. «Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte», Vienne 1963.
- Favre, A. Droit constitutionnel suisse, Fribourg 1966 (Cité: Traité).
- Favre, A. La Convention européenne des droits de l'homme, Annuaire suisse de droit international, vol. XXIII (1966), p. 9 ss.
- Fleiner, F./Giacometti, Z. «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», Zurich 1949.
- Ganshof van der Meersch, W. J. Organisations européennes, vol. I, Paris 1966.
- Giacometti, Z. «Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts», Zurich 1933.
- Giacometti, Z. «Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone», Zurich 1941.
- Giacometti, Z. voir Fleiner, F./Giacometti, Z.
- Giacometti, Z. «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts», vol. 1, Zurich 1960.

- Golsong, H. «Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention», Karlsruhe 1958.
- Graven, J. La garantie du juge naturel et l'exclusion des tribunaux d'exception, dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, Zurich 1948, p. 209 ss.
- Graven, J. Les droits de l'accusé dans le procès pénal, Revue pénale suisse, 1956, p. 113 ss.
- Graven, J. La protection des droits de l'accusé dans le procès pénal en Suisse, Revue internationale de droit pénal, 1966, p. 237 ss (Cité: La protection des droits de l'accusé).
- Graven, J. La protection de la personne dans le procès pénal en droit suisse, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, supplément à la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 3, Paris 1967, p. 18 ss (Cité: La protection de la personne).
- Grisel, E. «Das Prozessurteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 9. Februar 1967 über die prozesshindernde Einrede in den belgischen Sprachenfällen», «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», vol. 27 (1967), p. 693 ss.
- Guggenheim, P. Traité de droit international public, tome I, première édition, Genève 1953, et tome I, deuxième édition revue et augmentée, Genève 1967.
- Guldener, M. «Das internationale und interkantonale Zivilprozessrecht der Schweiz», Zurich 1951.
- Guldener, M. «Schweizerisches Zivilprozessrecht», 2^e édition, Zurich 1958.
- Guradze, H. «Die Europäische Menschenrechtskonvention», «Kommentar», Berlin et Francfort-sur-le-Main 1968 (Cité: Commentaire).
- Haefliger, A. «Kommentar zur Militärstrafgerichtsordnung», Berne 1959.

- Hafer, E. «Das eidgenössische Strafrecht und die Vorbehalte zugunsten der Kantone im Sinne des Art. 335 des schweizerischen Strafgesetzbuches», Actes de la Société suisse des juristes, fascicule 1 – 1939, p. 1a ss.
- Huber, H. «Die Grundrechte in der Schweiz», dans: «Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte», vol. I, tome 1, Berlin 1966, p. 175 ss.
- Huber, H. «Das Zusammentreffen der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit den Grundrechten der Verfassungen», dans: «Gedächtnisschrift Hans Peters», Berlin-Heidelberg-New York 1967, p. 375 ss (Cité: «Gedächtnisschrift Hans Peters»).
- Huber, H. «Der Schutz der Grundrechte unter der Generalklausel der Verwaltungsgerichtsbarkeit», dans: Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968.
- Huggenberger, J. «Das polizeiliche Ermittlungsverfahren bei Verbrechen und Vergehen im schweizerischen Strafprozessrecht», thèse Zurich 1947.
- Humphrey, J. 1968, les droits de l'homme et les Nations Unies, Revue de la Commission internationale de juristes, 1968, tome IX, n° 1, p. 1 ss.
- Imboden, M. «Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung», 2^e édition, Bâle 1964.
- Kägi, W. *Faire des droits de l'homme une réalité*, traduction de M^{me} Perle Bugnion-Secrétan, Neuchâtel 1968.
- Kaufmann, O. «Frauen, Italiener, Jesuiten, Juden und Anstaltsversorgte, Vorfragen eines Beitritts der Schweiz zur europäischen Menschenrechtskonvention», dans: «St. Galler Festgabe 1965», p. 245 ss.
- Kewenig, W. voir Buergenthal/Kewenig.
- Lalive, J. F. voir Vasak et Lalive.

- Lardy, P. La force obligatoire du droit international en droit interne, Paris 1966.
- Logoz, P. Commentaire du code pénal suisse, partie générale, Neuchâtel 1939.
- Ludwig, C. «Der Schutz der persönlichen Freiheit im Strafprozess», dans: La liberté du citoyen en droit suisse, Recueil du centenaire de la constitution fédérale, Zurich 1948, p. 271 ss.
- Marti, H. «Die staatsrechtliche Beschwerde», Bâle 1967.
- Marti, H. «Unabhängige Militärgerichtsbarkeit», dans: Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, p. 265 ss.
- Menzel, E. «Verfassungsrang für die Normen der europäischen Menschenrechtskonvention nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland?», dans: Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Genève 1968, p. 573 ss.
- Modinos, P. Coexistence de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte des droits civils et politiques des Nations Unies, Revue des droits de l'homme, 1968, p. 41 ss.
- Monconduit, F. La Commission européenne des droits de l'homme, Aspects européens, série E, n° 4, Leyde 1965.
- Morrisson, C. «The developing european law of human rights», Aspects européens, série E, n° 7, Leyde 1967.
- Moser, H. P. «Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz», Rapports et communications de la Société suisse des juristes, 1967, fascicule 3, p. 325 ss.
- Nay-Cadoux, A. M. Les conditions de recevabilité des requêtes individuelles devant la Commission européenne des droits de l'homme (Etude de jurisprudence), Bibliothèque européenne, tome VII, Turin et Paris 1966.

1196

- Pahr, W. «Das 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention», «Juristische Blätter», 1964, p. 187 ss.
- Panchaud, A. Le droit pénal réservé aux cantons par l'art. 335 du code pénal suisse, Actes de la Société suisse des juristes, fascicule 1 - 1939, p. 55a ss.
- Partsch, K. «Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention», dans: «Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte», vol. I, tome 1, Berlin 1966, p. 235 ss.
- Pfenninger, H. F. «Einheitliches Strafrecht und kantonale Nichtigkeitsbeschwerden», dans: «Fragen des Verfahrens- und Kollisionsrechtes», «Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Hans Fritzsche», Zurich 1952, p. 133 ss.
- Picot, A. L'Etat fondé sur le droit et le droit pénal, Revue de droit suisse, 1944, p. 201a ss.
- Picot, A. La loi constitutionnelle genevoise sur la liberté individuelle et sur l'inviolabilité du domicile du 21 mars 1849, dans: «Strafprozess und Rechtsstaat», «Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. H. F. Pfenninger», Zurich 1956, p. 89 ss.
- Pinto, R. Les Organisations européennes, Paris 1965.
- Riesen, A. «Der Stand von Gesetzgebungsarbeiten beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement», Revue suisse de jurisprudence, 1968, p. 209 à 210.
- Sand, M. Le quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, Annuaire français de droit international, 1964, p. 569 ss.
- Schindler, D. «Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz», Neue Zürcher Zeitung, nos 3314 et 3323 des 8 et 9 août 1964.

- Schorn, H. «Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten», «Text und Kommentar», Francfort-sur-le-Main 1965 (Cité: Commentaire).
- Schultz, H. Le droit extraditionnel suisse, Etudes de droit criminel suisse, vol. 7, Bâle 1953.
- Schultz, H. «Strafrecht», dans: Regards sur le droit suisse, Recueil publié par la Société suisse des juristes à l'occasion de l'Exposition nationale suisse, Lausanne 1964, p. 305 ss.
- Schultz, H. La sauvegarde des droits des détenus, dans: La protection de la personne dans le procès pénal, supplément à la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 3, Paris 1967, p. 94 ss.
- Schwander, V. «Das Schweizerische Strafgesetzbuch», deuxième édition, Zurich 1964.
- Schwarzenbach, H. R. «Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts», deuxième édition, Berne 1965.
- Seidl-Hohenveldern, I. Chronique de jurisprudence autrichienne, Journal du droit international (Clunet), 1967, p. 907 ss.
- Sørensen, M. «Die Verpflichtungen eines Staates im Bereich seiner nationalen Rechtsordnung auf Grund eines Staatsvertrages», dans: «Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht», Karlsruhe 1967, p. 15 ss.
- Süsterhenn, A. L'application de la Convention sur le plan du droit interne, dans: La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, Paris 1961, p. 303 ss.
- Tinner, R. «Das rechtliche Gehör», Rapports et communications de la Société suisse des juristes, 1964, fascicule 3, p. 295 ss.
- Tuor, P. Le Code civil suisse, traduction Deschenaux, Zurich 1950.
- Vanwelkenhuyzen, A. L'affaire linguistique belge, Cahiers de droit européen, 1967, p. 413 ss.

- Vasak, K. La Convention européenne des droits de l'homme, Paris 1964 (Cité: Convention).
- Vasak, K. Les droits de l'homme et l'Afrique, Revue belge de droit international, 1967, p. 459 ss.
- Vasak, K. et Lalive, J. F. Chronique de la jurisprudence de la Commission, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Journal du droit international (Clunet), 1967, p. 459 ss.
- Vasak, K. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, Paris 1968.
- Vegleris, P. Valeur et signification de la clause «dans une société démocratique» dans la Convention européenne des droits de l'homme, Revue des droits de l'homme, 1968, p. 219 ss.
- Velu, J. Le problème de l'application aux juridictions administratives des règles de la Convention européenne des droits de l'homme relatives à la publicité des audiences et des jugements, Revue de droit international et de droit comparé, 1961, p. 129 ss.
- Verdoodt, A. Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Louvain 1964.
- Virally, M. L'accès des particuliers à une instance internationale: la protection des droits de l'homme dans le cadre européen, dans: Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, n° 20, Genève 1965, p. 67 ss.
- Voyame, J. Droit privé fédéral et procédure civile cantonale, Rapports et communications de la Société suisse des juristes, 1961, fascicule 2, p. 67 ss.
- Wiebringhaus, H. «Die Rom-Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechtskommission», Saarbrücken 1959.
- Zumstein, H. «Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen», «Zürcher Studien zum internationalen Recht», n° 20, Zurich 1952.