

1964

Lundi 9 décembre 1968.

Postulat Eggenberger - Rapport
sur la convention européenne des
droits de l'homme.

Département politique. Proposition du 30 octobre 1968 (annexe).
Département de l'intérieur. Rapport joint du 29 novembre 1968
(adhésion, annexe).
Département de justice et police. Rapport joint du 30 novembre
1968 (annexe).
Département des finances et des douanes. Rapport joint du
29 novembre 1968 (adhésion, annexe).
Département de l'économie publique. Rapport joint du 22 novem-
bre 1968 (annexe).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le projet de rapport à l'Assemblée fédérale sur la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, préparé conformément au postulat Eggenberger est approuvé avec les modifications suivantes:

Le texte des pages 106, 107 et 108 doit être revu du point de vue rédactionnel; le chiffre 3, page 108 doit être biffé, ainsi qu'une phrase au 2e alinéa de la page 107.

2. Le département politique est chargé de remettre à la presse le communiqué et la documentation relatifs audit rapport.

A la Feuille fédérale.

Extrait du procès-verbal à la chancellerie fédérale et au département politique (10 ex.) pour exécution; au département de l'intérieur (secrétariat 5); au département de justice et police 2 ex. (division de la justice 2 ex., division de la police 3 ex., police fédérale des étrangers 3 ex., ministère public 2 ex.); au département militaire 4 ex. (direction de l'administration militaire); au département des finances et des douanes 8 ex. (administration des finances); au département de l'économie publique 2 ex. (OFIAMT 3 ex.), pour information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Saubert

Dodis



o.121.314.11. - KT/gf

Berne, le 30 octobre 1968

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a l

Postulat Eggenberger - Rapport
sur la Convention européenne des
droits de l'homme.

1. Le 20 mars 1968, le Conseil fédéral a décidé de prendre acte du rapport intermédiaire du groupe de travail chargé par le Département politique de préparer, conformément au postulat Eggenberger, un rapport aux Chambres fédérales sur les conditions juridiques qui devraient être créées pour permettre l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme. Il en a approuvé les conclusions provisoires et a autorisé la poursuite des travaux sur cette base, tout en estimant qu'il convenait d'éclaircir la possibilité de formuler une réserve générale au sujet des droits cantonaux.

Le Conseil fédéral a en outre chargé le Département politique d'effectuer les sondages nécessaires auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, en précisant que ceux-ci ne sauraient toutefois préjuger la décision définitive.

2. Les sondages ont eu lieu à Strasbourg les 1er mai et 11 juillet 1968. Les représentants du Département politique, ayant à leur tête le Ministre E. Diez, Chef du Service juridique, ont remis à M. Polys Modinos, Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe, qui était entouré de ses plus proches collaborateurs, un aide-mémoire résumant les principales difficultés d'interprétation de la Convention rencontrées par le

- 2 -

groupe de travail précité. L'Ambassadeur Gagnebin, Représentant permanent de Suisse auprès du Conseil de l'Europe, a également assisté aux principaux entretiens.

En réponse à cet aide-mémoire, le Secrétariat général a rédigé deux notes contenant des références à la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme sur des points soulevés dans le document du Département politique. Le Secrétariat a tenu à souligner que ses observations ne pouvaient en aucune façon être considérées comme une interprétation authentique des dispositions de la Convention.

3. De ces sondages, il résulte tout d'abord qu'une réserve générale portant sur les droits cantonaux serait inacceptable, car elle serait en contradiction avec l'article 64 de la Convention. Cette disposition exclut en effet les réserves de caractère général.

Les entretiens qui ont eu lieu à Strasbourg ont en outre confirmé les hypothèses qui avaient été formulées par le groupe de travail dans son rapport intermédiaire, à savoir que des réserves devraient être faites à propos des points suivants :

- la non-participation des femmes aux élections législatives fédérales, et, sauf exceptions, cantonales;
- les articles dits confessionnels de la constitution fédérale (art. 51 et 52);
- l'internement administratif, tel qu'il est prévu par les lois cantonales, et
- les inégalités de fait existant, dans plusieurs cantons, quant à la jouissance du droit à l'instruction.

En ce qui concerne le premier de ces points, il est apparu que la réserve envisagée, qui porterait sur l'article 3 du protocole additionnel, devrait également couvrir, en particulier,

le fait que, dans certains cantons, l'élection du ou des députés au Conseil des Etats ou au Grand Conseil a lieu à la "Landsgemeinde" et non pas au scrutin secret. Par ailleurs, la publication, le 23 juillet 1968, 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" a permis, grâce aux indications données par la Cour sur l'interprétation de l'article 2 du protocole additionnel, de mieux préciser la portée de la réserve concernant le droit à l'instruction.

Enfin, les sondages ont révélé la nécessité de formuler une cinquième réserve au sujet du principe, consacré à l'article 6 de la Convention, de la publicité des débats et du jugement, et de faire une déclaration interprétative à propos des dispositions du même article sur la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office, d'une part, et d'un interprète, d'autre part.

4. A l'issue de ces sondages, le Service juridique du Département politique a entrepris la rédaction définitive du rapport. Ce faisant, il a jugé souhaitable de lui donner une certaine ampleur et de l'accompagner de références à la doctrine et à la jurisprudence. La complexité des problèmes juridiques abordés exige en effet que le rapport soit doté d'un appareil scientifique adéquat. En outre, les entretiens qui ont eu lieu à Strasbourg ont montré qu'il serait utile que les organes chargés d'appliquer la Convention disposent d'un rapport suffisamment détaillé, leur permettant notamment de connaître les particularités de notre droit et de notre organisation judiciaire.

Dans l'ensemble, le rapport reprend, en les développant, les conclusions provisoires du rapport intermédiaire, telles qu'elles ont été approuvées par le Conseil fédéral le 20 mars 1968. C'est ainsi qu'il propose que la Suisse, en adhérant à la Convention, dépose les deux déclarations facultatives concernant le droit de requête individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme et la reconnaissance de la juridiction obliga-

- 4 -

toire de la Cour. En outre, en dehors du protocole additionnel et du protocole No 4 qui avaient déjà été mentionnés dans le rapport intermédiaire, il nous a paru que rien ne s'opposait à ce que la Suisse signe également les protocoles Nos 2, 3 et 5, qui portent sur des questions de procédure.

Le Département politique a, au surplus, tenu compte des déclarations faites par le Conseil fédéral lors de la discussion au Conseil national, en juin 1968, de son rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971, au sujet de la possibilité de ratifier la Convention en formulant certaines réserves, c'est-à-dire sans attendre que la Confédération et les cantons aient procédé aux ajustements constitutionnels et législatifs nécessaires. Le rapport qui vous est soumis ne se contente dès lors pas de dresser l'inventaire des incompatibilités entre notre droit et la Convention, en indiquant, dans chaque cas, les conditions juridiques qui devraient être créées pour permettre l'adhésion de la Suisse à la Convention. Il propose que la Suisse adhère dès maintenant à la Convention et à ses protocoles, en faisant les cinq réserves et la déclaration interprétative envisagées plus haut. Si les Chambres fédérales devaient se rallier à cette manière de voir, la signature pourrait intervenir dans le courant de l'année prochaine.

Enfin, nous avons jugé indiqué de répondre dans le rapport à certains des arguments avancés, en particulier, par l'Association suisse pour le suffrage féminin contre une adhésion de la Suisse à la Convention qui serait assortie d'une réserve concernant l'absence de droit de vote des femmes.

A ce propos, le Département politique se permet de suggérer que le Conseil fédéral fasse une déclaration soulignant le caractère provisoire des réserves relatives aux droits civiques de la femme et aux articles confessionnels et exprimant sa volonté d'entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour modifier

- 5 -

aussitôt que possible les situations de droit qui sont à l'origine de ces réserves. Une telle déclaration d'intention serait de nature à apaiser certaines inquiétudes qui se sont manifestées, tout particulièrement ces derniers temps, au sujet des conséquences, jugées néfastes notamment pour la cause du suffrage féminin en Suisse, d'une ratification de la Convention avec les réserves précitées. Si le Conseil fédéral se ralliait à cette suggestion, il pourrait en faire état dans le communiqué et la documentation ci-joints que le Département politique a préparés à l'intention de la presse.

5. Le rapport ci-joint a été soumis aux administrations fédérales intéressées, à savoir, pour le Département de l'intérieur, le Secrétariat dudit Département, pour le Département de justice et police, les Divisions de la justice et de la police, la Police fédérale des étrangers et le Ministère public de la Confédération, pour le Département militaire, la Direction de l'administration militaire fédérale, pour le Département des finances et des douanes, l'Administration des finances, et, pour le Département de l'économie publique, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Il a été tenu compte de leurs observations.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. De prendre acte du rapport ci-joint du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, préparé conformément au postulat Eggenberger, et d'en approuver les conclusions, telles qu'elles sont résumées en annexe;

- 6 -

2. De charger le Département politique de remettre à la presse le communiqué et la documentation ci-joints relatifs audit rapport.

A la Feuille fédérale

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexes :

- 1 rapport (avec table des matières, listes des ouvrages et articles consultés et des abréviations), en français et en allemand, avec un résumé des conclusions (en français);
- 1 brochure contenant le texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses cinq protocoles, en français et en allemand;
- 1 communiqué et une documentation, à l'intention de la presse (en français et en allemand).

Pour rapport joint :

- au Département de l'intérieur;
- au Département de justice et police;
- au Département militaire;
- au Département des finances et des douanes;
- au Département de l'économie publique.

Extrait du procès-verbal :

- à la Chancellerie fédérale et au Département politique (10 exemplaires), pour exécution;
- aux Départements de l'intérieur (Secrétariat), de justice et police (Division de la justice, Division de la police, Police fédérale des étrangers, Ministère public de la Confédération), militaire (Direction de l'administration militaire fédérale), des finances et des douanes (Administration des finances) et de l'économie publique (OFIAMT), en chaque fois 5 exemplaires, pour information.

I.1.-Dy/lp

3003 Bern, 29. November 1968

An den B u n d e s r a t

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Mitbericht

zum Antrag des Politischen Departementes vom 11. November 1968.

Wir stimmen der Vorlage zu.

Wir sind uns dabei bewusst, dass ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention unter Anmeldung von vier Reserven nicht unproblematisch ist. Wenn wir uns trotzdem dazu entschliessen, der Vorlage zuzustimmen, so geschieht dies vor allem deshalb, weil wir der Auffassung sind, dass die freiheitliche auf demokratischen Grundsätzen beruhende rechtsstaatliche Ordnung unseres Landes im wesentlichen den Anforderungen der Menschenrechtskonvention zu genügen vermag. Die Forderungen der Konvention sind in der Verfassung und der Gesetzgebung unseres Landes überwiegend verwirklicht und bilden Grundlagen unserer schweizerischen Rechtsauffassung. Demgegenüber haben die Reserven, die zu den einzelnen der Konvention widersprechenden Punkten angemeldet werden müssen, insgesamt kein solches Gewicht, dass sie den Gesamtcharakter unserer Rechtsordnung in einer Weise beeinträchtigen, die den Beitritt als nicht gerechtfertigt erscheinen liesse. Ein konsequentes Fernbleiben der Schweiz von der Konvention kann deshalb zu Unrecht den Eindruck vermitteln, die Rechtsordnung der Schweiz vermöge gesamthaft gesehen den Anforderungen der Konvention nicht zu genügen, und wir glauben, dass ein Beitritt mit Reserven dieses falsche Bild zu korrigieren vermöchte.

- 2 -

Wir teilen auch nicht die Auffassung, dass durch einen Beitritt der Schweiz eine faktische Sanktionierung der mit der Konvention nicht übereinstimmenden Regelungen, für die Reserven angemeldet werden, erfolgen würde. Wir sind vielmehr der Meinung, dass die Notwendigkeit der Anmeldung von Reserven das Bewusstsein des Bestehens von Unstimmigkeiten mit einer internationalen Ordnung eher verstärkt und einen Ansporn bildet, eine Anpassung vorzubereiten. Was insbesondere die in den Kompetenzbereich unseres Departementes fallende Frage der Ausnahmeartikel betrifft, so wird dieses Problem selbstverständlich auch im Falle eines Beitritts mit allem Ernst und möglicher Beschleunigung weiter verfolgt. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die vorgeschlagene Erklärung des Bundesrates über den provisorischen Charakter der Reserven, insbesondere auf dem Gebiete des Frauenstimmrechts und der Ausnahmeartikel; damit können vielleicht unbegründete Bedenken zerstreut werden.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. L. ...', written over a large, simple checkmark or 'V' shape.

3003 Berne, le 30 novembre 1968

Postulat Eggenberger

Rapport sur la Convention européenne
des droits de l'homme

M.36/Ri/gy

C o - r a p p o r t

concernant la proposition du Département politique fédéral
du 30 octobre 1968

1. Le Département politique fédéral propose au Conseil fédéral de prendre acte du rapport joint, d'en approuver les conclusions et de charger le Département politique de remettre à la presse le communiqué et la documentation joints relatifs audit rapport.

Aux termes des conclusions du rapport (résumé), la Suisse devrait adhérer à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'à ses protocoles, en assortissant son adhésion de cinq réserves et d'une déclaration explicative. En outre, la Suisse devrait souscrire les déclarations prévues aux articles 25 et 46 de la convention.

2. Le rapport relève l'existence de nombre de points de discordance entre le droit fédéral et les droits cantonaux, d'une part, la convention et son protocole additionnel, d'autre part. Il indique en outre que l'énumération de ces divergences n'est pas exhaustive. Par ailleurs, il convient de préciser que les réserves et la déclaration interprétative qui seraient faites ne porteraient pas sur tous les points de discordance mentionnés dans le rapport.

- 2 -

L'adhésion à la convention et à ses protocoles, par conséquent, aurait pour effet, en tant que les dispositions en cause ne sont pas "self-executing", d'imposer certains ajustements du droit fédéral et des droits cantonaux.

3. La convention et ses protocoles visent à assurer à toute personne relevant de la juridiction des Parties contractantes certains droits et libertés. Ce but est hautement louable.

4. Sur le plan juridique, l'adhésion à la convention et à ses protocoles est possible, l'article 8 Cst. autorisant la Confédération à prendre des engagements internationaux même s'ils portent sur des domaines relevant de la compétence des cantons.

Sur les plans humain et social, l'adhésion à la convention et à ses protocoles devrait être considérée comme un progrès.

A ces points de vue, nous pouvons donc nous rallier à la proposition.

5. Sur le plan politique, la question se pose notamment de savoir s'il est possible d'imposer aux cantons, par le biais d'un engagement international souscrit par la Confédération, en particulier l'obligation d'ajuster sur un certain nombre de points leur droit à l'instrument international. Le soussigné réserve expressément sa position à ce sujet.

6. D'entente avec le Département politique, il a été décidé d'amender sur certains points le texte du rapport.

A la page 46, 9e ligne, il faut mentionner aussi la lettre d de l'article 5, par. 1 de la convention. Même remarque, en ce qui concerne le page 61, 3e ligne.

Il faut biffer à la page 71, 8e et 9e lignes les parenthèses, à la page 79, ch. 5, 5e ligne, le terme "universellement", à la page 80, la note 244, à la page 82, lettre b, 2e ligne, les mots "au besoin gratuitement", au 2e alinéa, les termes "ou ne connaissent que dans une mesure limitée".

- 3 -

A la page 80, 1ère ligne, il faut dire "en vigueur de la loi sur la procédure pénale administrative", à la page 90, 7e ligne, "Une solution analogue est prévue dans le projet ..."

A la page 108, 10e ligne, il convient de dire "aux protocoles", à la page 110, 13e ligne, "et aux protocoles".

Bien entendu, le texte allemand du rapport devra être adapté en conséquence.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

L. van Meers

3003 Bern, den 29. November 1968

An den B u n d e s r a t

Ausgeteilt

Postulat Eggenberger betreffend Beitritt der Schweiz
zur Europäischen Menschenrechtskonvention

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departementes vom 30. Oktober 1968

Wir stimmen dem Antrag des Politischen Departementes, es sei mit den von ihm vorgesehenen Vorbehalten die Ratifikation der Menschenrechtskonvention in Aussicht zu nehmen, zu.

Wir sind auch mit dem vorgelegten Bericht einverstanden. Er behandelt die verschiedenen schwierigen Probleme einlässlich, objektiv und überzeugend.

Wenn die Schweiz schon mit guten Gründen dem Strassburger Europarat beigetreten ist, kann sie nicht wohl den Beitritt zur Menschenrechtskonvention verweigern, die ein Herzstück seiner Tätigkeit ist.

In unsern Augen überwiegt dies die Bedenken, wie sie besonders von Herrn alt Bundesrat Prof. F.T. Wahlen geäussert werden. Wir möchten sie aber doch wiedergeben, um im Bundesrat eine Prüfung der Beitrittsfrage unter allen Aspekten zu erleichtern. Herr alt Bundesrat Wahlen ist nach wie vor Gegner einer Ratifikation, weil nach seinem Dafürhalten die unerlässlichen Vorbehalte (Frauenstimmrecht, Ausnahmeartikel, offene Abstimmung in der Landsgemeinde) den Kern der Vorlage treffen. Die praktische Bedeutung der Ratifikation

- 2 -

werde damit so stark herabgesetzt, dass kaum mehr gesagt werden könne, die Schweiz unterstelle sich dem Recht der Konvention. Er befürchtet ferner, dass die Vorbehalte bezüglich des Frauenstimmrechtes und der Ausnahmeartikel die entsprechenden Aenderungen der Bundesverfassung eher verzögern könnten. Der Schweizer liebe es nicht, auf ausländische Vorbilder verwiesen und unter ausländischem Druck zu einer Verfassungsrevision gezwungen zu werden. Bei einer Ratifikation auch mit Vorbehalten würde sich die Schweiz ferner zweifellos in Strassburg Beschwerden von Frauenstimmrechtlerinnen und jurassischen Separatisten gegenübergestellt sehen. Es widerstrebe ihm, wenn sich die Schweiz in so ausgesprochen innenpolitischen Fragen vor einem internationalen Gremium zu verantworten habe. Das erleichtere es auch kaum, die richtigen Lösungen zu finden.

Wir halten wie gesagt trotzdem die Ratifikation für richtig. Es ist sehr schwer vorauszusagen, wie sich die Ratifikation unter Vorbehalt auf die Verwirklichung des Frauenstimmrechtes und auf die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel auswirken wird. Es ist ebensowohl möglich, dass der Beitritt unter Vorbehalt die innenpolitische Regelung erleichtert, weil nicht mehr argumentiert werden kann, die Schweiz müsse ihre Verfassung ändern um ratifizieren zu können. Bei aller Bedeutung, welche dem Frauenstimmrecht auch im Rahmen der Menschenrechtskonvention zukommt, darf nicht übersehen werden, dass sie sich den Schutz des Individuums ganz allgemein und die Anerkennung der Menschenwürde zum Ziele setzt. Das sind zentrale Anliegen des abendländischen Rechts- und Kulturkreises. Auch wenn die Schweiz grundsätzlich diese Ziele selbst seit langem auch verfolgt, zeigt doch das vorliegende Inventar, wie manches noch zu tun bleibt. Wir verweisen nur auf die administrativen Internierungen nach kantonalem Recht.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT:



Celio

A u C o n s e i l f é d é r a l

Co-rapport concernant la proposition du Département
politique fédéral du 30 octobre 1968 relative à la
convention européenne des droits de l'homme

Nous pouvons nous borner à faire une remarque au sujet de l'article 4, paragraphes 2 et 3, considéré dans ses rapports avec l'article 5, paragraphe 1 (pages 38 ss du rapport).

Selon ces dispositions, le travail requis d'une personne qui subit un internement administratif est considéré comme "travail forcé ou obligatoire" à moins que l'internement n'ait été prononcé pour certains motifs limitativement énumérés. Le rapport admet que "les motifs qui, selon les législations cantonales, peuvent justifier une mesure d'internement ordonnée par des autorités administratives vont bien au-delà de ce que prévoit la convention" (pages 44 s)). Il existe donc des cas où l'internement administratif est admis dans les cantons suisses alors qu'il est interdit par la convention. Dans ces cas-là, le travail accompli durant l'internement est réputé "travail forcé ou obligatoire" au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la convention.

Selon le rapport, cette difficulté serait réglée par une voie indirecte. La Suisse ferait 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 administrative" (page 47). D'autre part, cette réserve étendrait ses effets à l'article 4 (page 39).

- 2 -

Nous ne contestons pas cette solution, mais nous devons signaler une donnée juridique dont le rapport ne tient pas compte.

En 1940, la Suisse a ratifié la convention no 29 de l'O.I.T. sur le travail forcé. Cette convention interdit "le travail forcé ou obligatoire" et considère comme tel le travail accompli durant un internement administratif, quel que soit le motif de cet internement (art. 1, par. 1, et 2, par. 1 et 2, litt. c).

Comme le rapport le relève, notamment à la page 46, le droit fédéral - qui comprend les traités internationaux approuvés par l'Assemblée fédérale - déroge au droit cantonal. Il suit de là que la convention no 29 de l'O.I.T. est applicable en Suisse et que, par conséquent, les cantons ne peuvent aujourd'hui déjà imposer un travail aux personnes qui subissent un internement administratif, et cela même si la législation cantonale les y autorise.

En bonne logique, la Suisse peut donc accepter sans plus l'article 4, 2e paragraphe, de la convention européenne des droits de l'homme vu qu'elle a déjà ratifié la convention no 29 de l'O.I.T., qui va beaucoup plus loin que la première.

Si nous avons jugé utile de rappeler les faits qui précèdent, c'est qu'ils semblent avoir échappé à l'attention des auteurs du rapport. Ils n'en affectent d'ailleurs pas les conclusions, puisqu'il n'est pas question de formuler une réserve directe au sujet de l'application de l'article 4 de la convention des droits de l'homme. En revanche, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de mentionner la convention no 29 et les conséquences découlant de sa ratification dans le rapport. Nous désirons laisser au Département politique fédéral le soin de décider s'il est opportun et souhaitable de le faire.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE