

Mercredi 20 mars 1968.

Postulat Eggenberger concernant
l'adhésion de la Suisse à la convention
européenne des droits de l'homme.

Département politique. Proposition du 30 janvier 1968 (annexe).
Département de l'intérieur. Rapport joint du 6 février 1968
(adhésion).

Département de justice et police. Rapport joint du 15 mars 1968
(annexe).

Département des finances et des douanes. Rapport joint du
26 février 1968 (annexe).

Département politique. Co-rapport du 19 mars 1968 (annexe).

Département de l'économie publique. Rapport joint du 12 fé-
vrier 1968 (adhésion).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. 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 des droits de l'homme. Il en approuve les conclusions provisoires. Il autorise la poursuite des travaux sur cette base tout en estimant qu'il convient d'éclaircir la possibilité d'une réserve générale des droits cantonaux.
2. De charger le département politique d'effectuer les sondages nécessaires auprès du secrétariat général du Conseil de l'Europe. Ceux-ci toutefois ne sauraient préjuger la décision définitive.

Extrait du procès-verbal au département politique, en 20 exemplaires, pour exécution; au département de l'intérieur, en 5 exemplaires; au département de justice et police, en 5 exemplaires; au département des finances et des douanes, en 8 exemplaires et au département de l'économie publique, en 5 exemplaires, pour leur information.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Saewann



o.121.314.11. - PF/pc

3003 Berne, le 30 janvier 1968

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

2) Par M. Eggenberger, conseiller national, a déposé en décembre 1965 la motion suivante qui a été acceptée en juin 1966 sous forme de postulat:

"Le Conseil fédéral est invité à présenter aux conseils législatifs un rapport établissant quelles conditions juridiques devraient être créées pour permettre l'adhésion de la Suisse à la Convention des droits de l'homme."

Le Département politique, pour préparer le rapport demandé, a constitué un groupe de travail avec la participation de représentants du Secrétariat du Département fédéral de l'intérieur et de la Division fédérale de la justice.

Le groupe de travail a fait l'inventaire des dispositions de droit fédéral et cantonal susceptibles d'entrer en conflit avec la Convention, en tentant de définir dans chaque cas la condition juridique qui devrait être créée pour permettre une éventuelle adhésion.

Il a, par ailleurs, examiné la question de savoir si la Suisse serait tenue, dans l'hypothèse où elle adhérerait à la Convention, d'adhérer également à ses divers protocoles et de déposer les deux déclarations facultatives concernant respectivement le droit de requête individuel à la Commission

et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le groupe de travail ne croit pas pouvoir aller plus loin dans la rédaction du rapport sans recevoir des directives du Conseil fédéral.

- 1) La question du dépôt des déclarations facultatives ne peut, en effet, être tranchée en fonction de critères uniquement juridiques, la décision qui serait prise à ce sujet ayant des conséquences politiques certaines.
- 2) Par ailleurs, la liste des dispositions qui sont à un degré ou un autre incompatibles avec la Convention ou ses protocoles s'est avérée plus longue que prévu. Certes, le groupe de travail a constaté que nombre d'articles de la Convention sont susceptibles de plusieurs interprétations, la doctrine étant parfois partagée. Leur sens exact demande donc à être vérifié. Il est néanmoins arrivé à la conclusion qu'au cas où le Conseil fédéral croirait devoir recommander une adhésion, il ne serait pas possible de formuler une réserve à propos de chacune de ces dispositions. Il estime qu'une telle façon de procéder méconnaîtrait l'esprit de la Convention et ne serait pas acceptée par les Parties contractantes. Une limitation du nombre des réserves constituerait donc la seule solution praticable. Le groupe de travail a tenté d'établir une telle liste restreinte qui porte sur quatre points: le défaut de suffrage féminin, les articles confessionnels, l'internement administratif tel que prévu par le droit cantonal et le droit à l'instruction sur le plan cantonal.

Cette solution, si elle était retenue, impliquerait la révision de plusieurs textes de droit fédéral et éventu-

- 3 -

ellement cantonal. Elle ne serait donc praticable que si le Conseil fédéral prenait l'initiative de travaux de révision et invitait, dans certains cas, les cantons à faire de même.

- 3) Comme dit plus haut, le groupe de travail s'est heurté à certaines difficultés d'interprétation de la Convention. Il juge nécessaire d'obtenir des précisions sur le sens exact et la portée de plusieurs dispositions. Le Département politique devrait donc pouvoir procéder à des sondages auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

Le groupe de travail a, dans ces conditions, rédigé le rapport intermédiaire ci-joint dans lequel il formule l'hypothèse de travail sur laquelle il envisage de poursuivre ses travaux en vue de la rédaction d'un projet de rapport aux Chambres fédérales.

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

p r o p o s e r

1. Le Conseil fédéral prend 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 des droits de l'homme. Il en approuve les conclusions provisoires et autorise la poursuite des travaux sur cette base.

au Département

pour informa

au Département

information.

- 4 -

2. Il charge le Département politique d'effectuer les sondages auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe nécessaires à l'éclaircissement des questions encore en suspens.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexes:

- 1 rapport intermédiaire
- 1 exemplaire de la Convention européenne des droits de l'homme avec protocoles.

Pour rapport joint:

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

Extrait du procès-verbal:

- au Département politique, en 20 exemplaires, pour exécution;
- au Département de l'intérieur, en 5 exemplaires, pour information;
- au Département de justice et police, en 5 exemplaires, pour information;
- au Département des finances et des douanes, en 5 exemplaires, pour information;
- au Département de l'économie publique, en 5 exemplaires, pour information.

Rapport intermédiaire sur les conditions juridiques à créer pour permettre l'adhésion de la Suisse à la convention européenne des droits de l'homme

Berne, le 15 mars 1968

M.36/R1/g

C o - r a p p o r t

concernant la proposition du Département politique fédéral du 30 janvier 1968

Nous nous prononçons comme il suit sur la proposition:

1. Entre la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (appelée ci-après convention) et son protocole additionnel, d'une part, et les droits fédéral et cantonal, d'autre part, il y a un grand nombre d'incompatibilités. Une adhésion de la Suisse à la convention et à ses protocoles ne saurait être envisagée que s'il est possible de limiter à quelques-unes les réserves à faire.

La limitation du nombre des réserves exigerait la mise en harmonie d'une manière ou d'une autre, d'un certain nombre de dispositions du droit fédéral et du droit cantonal avec les instruments internationaux précités. En ce qui concerne les incompatibilités existant sur le plan cantonal, cette mise en harmonie ne saurait, du point de vue politique, être imposée aux cantons par l'adhésion de la Suisse à la convention et à ses protocoles.

2. Le rapport intermédiaire nous paraît sous-estimer l'importance de certaines incompatibilités. Il s'agit des incompati-

bilités en rapport avec le droit pénal administratif et avec la publicité de la procédure. Une position définitive sur ces points, comme sur d'autres d'ailleurs, ne saurait être prise avant les sondages prévus.

Toutefois, maintenant déjà, outre quelques amendements à apporter à certaines indications du rapport, amendements d'importance secondaire, nous croyons pouvoir proposer de tenir compte encore des incompatibilités suivantes:

a. L'absence ou la limitation du droit de recours à un tribunal selon l'article 5, 4e al. de la convention, dans certains cantons, en matière de droit pénal ordinaire (par ex. Grisons, Lucerne);

b. Le droit d'une autorité administrative cantonale de prononcer des arrêts, contrairement à l'article 5, 1er al., lit.a, de la convention;

c. Le droit d'autorités administratives cantonales de prononcer des peines, contrairement à l'article 6, 1er al. de la convention, non seulement en vertu de l'article 345 CP et sans qu'il soit possible de demander d'être jugé par un tribunal.

En outre, à la page 17 du rapport intermédiaire, il conviendrait de dire "Par ailleurs ... les débats (au sens de la procédure) ne sont souvent pas publics" et, à la page 13, 2e al. "... un droit de recours à un tribunal, par exemple à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral ...".

3. En ce qui concerne les arrestations en relation avec une demande d'extradition (rapport p.12/13), il y a lieu de relever que la loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers est en cours de revision et qu'un recours à un tribunal est prévu contre les arrestations.

Il faut relever, par ailleurs, que, dans son message du 24 septembre 1965 concernant l'extension de la juridiction ad-

ministrative, le Conseil fédéral exprime l'avis que les décisions relatives au droit d'asile ou à l'internement et, en général, les décisions en matière de police des étrangers doivent être soustraites à la juridiction administrative.

4. Quant aux sondages à effectuer auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, nous partons de l'idée qu'ils pourront aussi porter sur des points autres que ceux mentionnés dans le rapport intermédiaire. Notons qu'il sera en particulier intéressant de connaître le sens exact des termes "tribunal" (art.6, 1er al. et 5, 4e al. de la convention) et "juge ou autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires" (art.5, 3e al. de la convention). A l'occasion de ces sondages, il faudrait faire un exposé complet des obstacles auxquels se heurte l'adhésion de la Suisse et de leur importance.

5. Nous proposons qu'une fois les sondages effectués, les cantons soient renseignés en détail et d'une manière appropriée. Le cas échéant, il y aura lieu de leur demander des renseignements complémentaires.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

L. van Mees.

3003 Bern, den 26. Februar 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. Januar 1968.

I.

Wir pflichten dem Antrag des Politischen Departementes und dem Zwischenbericht der von ihm eingesetzten Expertenkommission in den Grundlinien zu.

Insbesondere teilen wir die Auffassung, ein Beitritt der Schweiz zur Menschenrechtskonvention komme nur in der Form in Frage, dass sie ebenfalls die verschiedenen Protokolle annimmt und sich in vollem Umfange der Rechtsprechung durch die Menschenrechtskommission und den Gerichtshof unterwirft. Nur so werden die in der Konvention garantierten Individualrechte als solche wirklich gewährleistet.

Wir teilen ebenfalls die Auffassung, ein Beitritt der Schweiz sei ausgeschlossen, wenn sie die eigene Rechtsordnung überall dort vorbehalten will, wo diese von der Konvention abweicht. Denn in diesem Falle würde der Schweiz der Wille fehlen, sich der Konvention zu unterstellen und das von ihr gesetzte Recht zu übernehmen. Aber auch aus praktischen Gründen erscheint uns eine Ratifikation nur möglich, wenn sich die Vorbehalte des eigenen Rechtes in sehr engen Grenzen halten. Denn andernfalls wird der

- 2 -

Ueberblick über den tatsächlichen Geltungsbereich der Konvention und damit auch die tatsächliche interne Rechtsordnung ausserordentlich schwierig.

II.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sind Vorbehalte in den vier folgenden Punkten unerlässlich: Frauenstimmrecht, konfessionelle Ausnahmeartikel, administrative Internierung wie sie im kantonalen Recht vorgesehen ist und Recht auf Unterricht auf kantonaler Ebene.

In den beiden ersten Punkten pflichten wir der Auffassung der Arbeitsgruppe bei. Insbesondere halten auch wir dafür, es ginge aus politischen Gründen nicht an, in diesen beiden Punkten die gegenwärtige schweizerische Rechtsordnung durch Ratifikation der Menschenrechtskonvention anstatt durch eine Verfassungsänderung im Verfahren gemäss Art. 118 ff. BV umzugestalten. Das würden wir nur dann als möglich erachten, wenn der Beschluss zum Beitritt zur Konvention auf Verfassungsstufe gefasst würde, wie das seinerzeit beim Beitritt zum Völkerbund der Fall war (BB vom 16. Mai 1920 betreffend Beitritt der Schweiz zum Völkerbund). Wir weisen in dieser Beziehung darauf hin, dass auch die Bundesrepublik Deutschland und Oesterreich die Menschenrechtskonvention durch Verfassungsgesetze genehmigt haben. Der Weg ist aber kaum gangbar, weil das Risiko zu gross wäre, dass Volk und Stände gerade wegen dieser beiden Punkte die Genehmigung des ganzen Vertrages ablehnten.

Entgegen der Auffassung der Arbeitsgruppe könnten wir einem Vorbehalt bezüglich der kantonalen administrativen Internierung nicht zustimmen. Wohl ist einerseits die administrative Anstaltsversorgung und die Regelung des Administrativverfahrens Sache der Kantone. Die Garantie der individuellen Freiheit aber ist Sache des Bundes, und die kantonalen Ordnungen haben die individuellen

Freiheitsrechte so zu respektieren wie das Bundesrecht sie umschreibt. Zum Bundesrecht gehören auch die vom Bunde abgeschlossenen und gehörig publizierten Staatsverträge. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes anerkennt die persönliche Freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes (vgl. z.B. BGE 90 I 34). Damit besteht schon heute der gerichtliche Schutz durch die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 84 OG). Die Ratifikation der Menschenrechtskonvention ohne Vorbehalt würde die Kantone zwingen, ihrerseits eine gerichtliche Ueberprüfung administrativer Einweisung vorzusehen. Das liegt ohnehin in der Linie der eigenen Rechtsentwicklung, so dass es sich nicht rechtfertigen würde, einen Vorbehalt anzubringen.

Auf eidgenössischer Ebene haben wir bereits anlässlich der letzten Behandlung des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Bundesrat darauf aufmerksam gemacht, dass die vorgeschlagene Ordnung den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention erschweren könne, ohne dass gewichtige Gründe für den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen sämtliche Verfügungen der Fremdenpolizei ersichtlich wären. Diese Einwände fanden leider kein Gehör (vgl. BRB vom 23.6.1967 betreffend Verwaltungsgerichtsbarkeit). Wir sind auch heute der Auffassung, es bestehe sachlich kein Anlass zu einer von der Menschenrechtskonvention abweichenden Ordnung; diese entspricht besser als die vorgesehene schweizerische Regelung den Geboten der Gerechtigkeit (vgl. Hanspeter Moser, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, ZSR 1967 II 475). Die geltende schweizerische Ordnung ist nicht einmal verfassungskonform, indem mit wenigen Ausnahmen die Entscheide des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes als endgültig erklärt sind, obgleich Art. 103 BV nur erlaubt, unter Vorbehalt des Beschwerderechtes Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen zur Erledigung zu übertragen.

- 4 -

Was das Unterrichtswesen anbelangt, so teilen wir die Auffassung, beim heutigen Stand der Dinge werde ein Vorbehalt angebracht werden müssen.

III.

Das Politische Departement führt in seinem Antrage aus, die Beschränkung der Vorbehalte auf die vier Hauptpunkte zwingt die Schweiz zu einer Revision mehrerer eidgenössischer und kantonaler Gesetze. Diese Lösung sei daher nur gangbar, wenn der Bundesrat bereit sei, dazu die Initiative zu ergreifen.

Wir können dieser Auffassung nicht zustimmen. Die Europäische Menschenrechtskonvention würde mit ihrer Ratifikation und Publikation selbst Bestandteil des Bundesrechtes und ginge damit automatisch abweichendem eidgenössischem oder kantonalem Recht vor. Die formelle Anpassung abweichender Vorschriften ist daher nicht unerlässlich, wenn auch die textliche Bereinigung, die Ausmerzung von nur materiell nicht aber formell aufgehobenen Bestimmungen grundsätzlich erwünscht ist. Die Arbeitsgruppe erachtet denn auch selbst die förmliche Abänderung widersprechender landesrechtlicher Vorschriften nur dann als erforderlich, wenn nicht angenommen werde, dass der Staatsvertrag ipso facto dem Landesrecht vorgehe (Bericht der Arbeitsgruppe S. 26, Alinéa 7). Das entspricht indessen gerade der schweizerischen Rechtsordnung (vgl. Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 BV, Art. 84 Abs. 1 lit. c und Art. 125 Abs. 1 lit. c OG). Aus dem Bericht der Arbeitsgruppe (Seite 28, Alinéa 4) könnte geschlossen werden, nur die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof für die Menschenrechte wären kompetent festzustellen, ob landesrechtliche Normen dem Abkommen widersprechen. Aus dem oben Ausgeführten folgt indessen, dass die Konvention mit ihrer Ratifikation und Publikation selbst zum Landesrecht würde, so dass es primär Sache der schweizerischen Gerichte wäre festzustellen, wo an Stelle bisherigen Landesrechtes

- 5 -

das Konventionsrecht tritt. Kommission und Gerichtshof in Strassburg können erst nach Erschöpfung des landesrechtlichen Instanzenzuges angerufen werden.

IV.

Wir beantragen demgemäss, es sei dem Bericht des Eidg. Politischen Departementes unter Berücksichtigung der von uns vorgebrachten Ergänzungen zuzustimmen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT:



Roger Bonvin

o.121.314.11.- PF/bi.

Berne, le 19 mars 1968

Au Conseil fédéralRéponse aux rapports joints

du Département des finances et des douanes du 26 février 1968
et du Département de justice et police du 15 mars 1968,
concernant la proposition du Département politique du 30 janvier
1968 relative au postulat Eggenberger (adhésion de la Suisse à
la convention européenne des droits de l'homme).

Le Département politique constate que tous les Départements
invités à présenter un rapport joint ont accepté, comme proposé,
l'hypothèse de travail formulée par le groupe de travail dans les
conclusions de son rapport intermédiaire. Cette hypothèse envisage
une signature éventuelle de la convention européenne à la condition
que les protocoles à celle-ci soient également signés et que soient
déposées les déclarations facultatives concernant le droit de re-
quête individuelle et la reconnaissance de la juridiction de la
cour. Elle repose par ailleurs sur une limitation du nombre des ré-
serves dont serait assortie une éventuelle adhésion. Au vu du résul-
tat des sondages à effectuer auprès du secrétariat général du Conseil
de l'Europe, ces réserves seraient au nombre de quatre, à savoir:

- la non participation des femmes aux élections législatives
fédérales et, sauf exception, cantonales;
- les articles dits confessionnels;
- l'internement administratif tel qu'il est prévu par
les lois cantonales;
- le droit à l'instruction sur le plan cantonal.

10) Dans leurs rapports joints, le Département des finances et des douanes et le Département de justice et police ont abordé la question de savoir ce qu'il adviendrait, dans cette hypothèse, des dispositions de droit fédéral et cantonal qui ne feraient pas l'objet de réserves. Le Département de justice et police estime que l'on ne pourrait imposer aux Cantons de mettre leur législation en harmonie, d'une manière ou d'une autre, avec la convention. Le Département des finances et des douanes constate de son côté, avec raison, que les dispositions de droit fédéral et cantonal contraires à la convention deviendraient caduques du fait même de l'adhésion.

En ce qui concerne les lois cantonales, l'adhésion aurait en effet pour résultat d'introduire dans l'ordre juridique fédéral des règles qui relèvent actuellement de la compétence des Cantons. Déterminer jusqu'à quel point cette manière de faire peut être recommandée aux Chambres fédérales est au premier chef une question d'ordre politique sur laquelle le Conseil fédéral est seul à même de se prononcer. Le Département politique, pour sa part, persiste à penser que si l'on voulait tenir compte dans une trop large mesure des incompatibilités existant sur le plan cantonal en formulant des réserves à leur sujet, c'est-à-dire sur des points que le groupe de travail n'a pas retenus parce que d'importance secondaire, on viderait l'adhésion éventuelle de la Suisse de sa signification. Une limitation du nombre des réserves et par conséquent un choix strict des dispositions à retenir est donc indispensable.

20) Pour ce qui a trait à l'internement administratif, le Département des finances et des douanes juge qu'une réserve n'est pas nécessaire. Le groupe de travail estimait, quant à lui, qu'il s'agissait là précisément d'une matière trop importante et intéressant un trop grand nombre de Cantons pour qu'il soit possible d'imposer une solution uniforme. Il l'avait donc retenue

dans la liste des réserves. Sans s'opposer à la proposition du Département des finances et des douanes, le Département politique est d'avis que sur ce point aussi c'est une décision de caractère politique qu'il incombe au Conseil fédéral de prendre.

- 30) Le Département de justice et police relève que l'inventaire dressé par le groupe de travail des dispositions qui sont, à un degré ou à un autre, incompatibles avec la convention n'est pas complet. Le Département politique prend note des points nouveaux mentionnés par le Département de justice et police et en tiendra compte lors des sondages qu'il propose d'effectuer au secrétariat du Conseil de l'Europe. Il observe toutefois que vu la complexité du sujet, il n'apparaît matériellement pas possible de dresser une liste absolument exacte et complète des incompatibilités existantes. La législation ne cessant de changer, une telle liste ne serait d'ailleurs jamais à jour. Les incompatibilités les plus importantes figurent pourtant, sans doute, dans le rapport intermédiaire.
- 40) Le Département de justice et police propose enfin qu'une fois les sondages effectués, les Cantons soient informés en détail et d'une manière appropriée, des renseignements complémentaires leur étant, le cas échéant, demandés. Le Département politique n'estime pas que cette démarche, qui entraînera fatalement de longs délais, soit nécessaire. Une nouvelle consultation des Cantons n'apporterait d'ailleurs guère d'éléments nouveaux, puisque tous ont déjà eu la possibilité de s'exprimer comme bon leur semblait sur la convention et ses protocoles. Le Département politique rappelle à ce propos que tous les Cantons, sauf deux, n'avaient alors soulevé aucune objection de principe contre une adhésion éventuelle à la convention. On sait par ailleurs que plusieurs Cantons s'efforcent actuellement d'adapter leur législation à la convention européenne. Le Département

- 4 -

politique pense qu'il serait opportun de ne pas différer trop longtemps encore la parution du rapport demandé par M. Eggenberger qui est attendu avec intérêt dans de larges milieux tant en Suisse qu'à l'étranger. Il serait très souhaitable que cette publication ait lieu cette année encore, dans le cadre de l'Année internationale des droits de l'homme. Le Département propose donc que sitôt les sondages terminés, il entreprenne la rédaction du rapport définitif, que le Conseil fédéral devra approuver avant de le soumettre aux Chambres.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL