

Mercredi 23 février 1972

Rapport complémentaire sur la
Convention européenne des droits
de l'homme.

- Département politique. Proposition du 10 février 1972 (annexe).
- Département de l'intérieur. Rapport joint du 14 février 1972 (annexe).
- Département politique. Co-rapport du 15 février 1972 (annexe).
- Département de l'intérieur. Co-rapport du 17 février 1972 (adhésion).
- Département de justice et police. Rapport joint du 15 février 1972 (annexe).
- Département des finances et des douanes. Rapport joint du 9 février 1972 (adhésion).
- Département de l'économie publique. Rapport joint du 17 février 1972 (adhésion).

Vu la proposition du Département politique et d'entente avec les départements de justice et police, des finances et des douanes et de l'économie publique, et compte tenu des observations figurant dans le co-rapport du Département politique du 15 février 1972, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le texte du rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est approuvé.
2. Le Département politique est chargé de remettre à la presse un communiqué ainsi qu'une documentation résumant les différents points mentionnés dans le rapport complémentaire.

A la Feuille fédérale.

Extrait du procès-verbal au:

- EPD 10
- EDI 3
- JPD 13 (GS 3, JA 2, PolA 3, FrePo 3, BA 2)
- EPK 2
- FZD 9
- Fin. Del. 2
- EVD 5 (GS 3, BIGA 2)

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,
SAURMAY

O.121.314.11. - KT/mü

Berne, le 10 février 1972

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

Rapport complémentaire sur
la Convention européenne
des droits de l'homme

1. Dans son rapport du 9 décembre 1968 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a exprimé l'avis que la décision de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles ne devrait pas être retardée plus longtemps. Cette adhésion devrait être assortie de cinq réserves portant sur les points suivants (mentionnés dans l'ordre des articles de la Convention et du protocole additionnel):
 - a. les lois cantonales sur l'internement administratif;
 - b. les exceptions au principe de la publicité des débats et du jugement;
 - c. les articles d'exception de la constitution fédérale (art. 51 et 52);
 - d. les inégalités de fait existant, dans plusieurs cantons, quant à la jouissance du droit à l'instruction;

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

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

2. A la suite de la votation du 7 février 1971 sur le suffrage féminin, M. Eggenberger, conseiller national, a déposé le 1er mars 1971 une motion invitant le Conseil fédéral à signer la Convention européenne des droits de l'homme et à la soumettre aux conseils législatifs en vue de sa ratification. Le même jour, M. Tenchio, également conseiller national, a demandé au Conseil fédéral s'il ne convenait pas, avant de soumettre à nouveau aux Chambres la question de l'adhésion de la Suisse à la Convention, d'attendre que le problème posé par les articles d'exception de la constitution fédérale ait été résolu.

Dans sa réponse à la petite question Tenchio, le Conseil fédéral a annoncé, le 20 septembre 1971, son intention d'adresser aux Chambres un rapport complémentaire sur la signature de la Convention européenne des droits de l'homme. A cette occasion, il a déclaré qu'il se proposait de signer la Convention si ce rapport est approuvé par le Parlement. Quant au message concernant l'approbation de la Convention, il ne serait soumis à l'Assemblée qu'après la votation relative aux articles confessionnels de la constitution. Ce point de vue a été confirmé par le Chef du Département politique devant le Conseil national, le 2 décembre 1971, après que M. Eggenberger eut développé sa motion.

3. D'entente avec les administrations fédérales compétentes, le Département politique a préparé le projet de rapport complémentaire ci-joint. Ce rapport met l'accent principalement sur les aspects politiques les plus importants de l'adhésion de la Suisse à la Convention. Il laisse volontairement de côté la comparaison détaillée de notre droit avec les dispositions de la Convention. Nous avons en effet estimé qu'il était préférable de soumettre aux Chambres un rapport relativement bref, dépouillé de toute référence à la doctrine et à la jurisprudence. Le travail scientifique de mise à jour du rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968 a sa place, non pas dans le présent document, mais plutôt dans le message qui sera adressé au Parlement, le moment venu, en vue de la ratification de la Convention. Le Chef du Département politique aura de toute manière l'occasion, lors de la discussion du présent rapport, de donner oralement les renseignements complémentaires qui pourraient être désirés par les députés. Nous avons en outre demandé au Secrétariat de l'Assemblée fédérale de veiller à ce que le précédent rapport du Conseil fédéral soit distribué, sinon à tous les membres des deux Chambres, du moins aux nouveaux élus, en même temps que le rapport complémentaire. Le rapport du 9 décembre 1968 contient en effet en annexe le texte de la Convention et de ses cinq protocoles.

4. Dans le rapport intermédiaire du Département politique que nous vous avons adressé, le 25 février 1971, pour faire le point de la situation à la suite de l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral, nous avons déjà envisagé une approche moins ambitieuse qui consisterait, pour la Suisse, à ne signer et à ne ratifier pour le moment que la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'elle a été complétée et modifiée par les protocoles nos 2 et 3. Nous suggérions alors de renvoyer à plus tard la signature du protocole additionnel et du protocole no 4, en relevant que cette solution présenterait l'avantage de limiter les réserves nécessaires lors de la ratification à trois (articles confessionnels, internement

administratif et publicité des débats) et de laisser aux cantons le temps suffisant pour introduire le suffrage féminin intégral sur les plans cantonal et communal.

Depuis lors, le droit de vote et d'éligibilité des femmes a progressé rapidement dans notre pays. En outre, les discriminations de fait dans le domaine de l'instruction ont tendance à disparaître. En dépit de cette évolution, des réserves devraient être formulées, en ratifiant le protocole additionnel, pour tenir compte, d'une part, des cantons qui ne connaissent pas encore le suffrage féminin intégral sur les plans cantonal et communal et du caractère non secret du scrutin dans les "Landsgemeinden", et, d'autre part, des discriminations de fait susmentionnées. Au surplus, une difficulté nouvelle a surgi à la suite de l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt rendu le 16 juillet 1971, à la notion de "contestations sur des droits et obligations de caractère civil" figurant à l'article 6 de la Convention. Afin d'éviter qu'une notion extensive de la contestation de caractère civil ne puisse avoir des incidences sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons, il sera probablement nécessaire de faire, au moment de ratifier la Convention, une réserve supplémentaire au sujet de la portée de la disposition précitée.

Dans ces conditions, nous pensons qu'il est judicieux de procéder par étapes et de renoncer provisoirement à signer le protocole additionnel, de manière à ne pas alourdir la ratification en formulant un trop grand nombre de réserves. Quant au protocole no 4, un renvoi de sa signature à une date ultérieure se justifie en raison de certaines difficultés d'interprétation de son article 2 relatif au droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence sur le territoire d'un Etat et des impératifs de la politique du Conseil fédéral en matière de stabilisation de la main-d'oeuvre étrangère. En revanche, nous envisageons que la Suisse signe, en même temps que la Convention, l'Accord européen du 6 mai 1969 con-

cernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, qui est entré en vigueur le 17 avril 1971.

Par ailleurs, nous continuons à estimer que la Suisse devrait, en ratifiant la Convention, accepter le droit de requête individuel devant la Commission et reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour.

5. Si les Chambres fédérales approuvent les conclusions du présent rapport complémentaire, la Convention pourrait être signée avant la fin de cette année. Le message concernant l'approbation de la Convention serait alors soumis à l'Assemblée après la votation relative à l'abrogation des articles de la constitution fédérale relatifs aux jésuites et aux couvents, quelle que soit son issue. Quant à la ratification, elle devrait être assortie de trois réserves portant sur les points mentionnés ci-dessus (internement administratif, portée de la notion de "contestations sur des droits et obligations de caractère civil" et publicité des débats et du jugement), ainsi qu'éventuellement, suivant le résultat de la consultation au sujet des articles confessionnels de la constitution fédérale, d'une réserve concernant ce problème.

6. 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 des finances et des douanes, l'Administration fédérale des finances, et, pour le Département de l'économie publique, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et des métiers et du travail. Il a été tenu compte de leurs observations.

- 6 -

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

proposer :

1. Le texte ci-joint du rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est approuvé.
2. Le Département politique est chargé de remettre à la presse un communiqué ainsi qu'une documentation résumant les différents points mentionnés dans le rapport complémentaire.

A la Feuille fédérale

Mittheilung

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
vom 10. Februar 1972

Annexes:

- Texte du rapport complémentaire (en français et en allemand)

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

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 et Ministère public de la Confédération), des finances et des douanes (Administration des finances) et de l'économie publique (OFIANT), pour information.

I.1. - Ma/W

3003 Bern, den 14. Februar 1972

An den Bundesrat

Ergänzender Bericht über die
Europäische Menschenrechtskonvention

Mitbericht

zum Antrag des Politischen Departements
vom 10. Februar 1972

Wir beantragen, den auf Seite 17 unten beginnenden
letzten Absatz, der wie folgt lautet:

"Je nach dem Ausgang der Volks- und Ständeab-
stimmung über die Streichung der Artikel 51 und 52
der Bundesverfassung könnte ein zusätzlicher Vorbe-
halt in bezug auf diese beiden Bestimmungen notwen-
dig sein."

zu streichen, da er dem Missverständnis Vorschub leisten
dürfte, als ob der Ausgang der Volksabstimmung über die
Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels der Bundes-
verfassung negativ beurteilt werde.

Im übrigen stimmen wir der Vorlage zu.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN



o.121.314.11.-KT/ro 3003 Berne, le 15 février 1972.

A u C o n s e i l f é d é r a l

Rapport complémentaire sur
la Convention européenne
des droits de l'homme

Réponse

au rapport-joint du Département de l'intérieur
du 14 février 1972 concernant la proposition du
Département politique du 10 février 1972

Nous ne pouvons pas nous rallier à la proposition
du Département de l'intérieur de biffer du rapport complémentaire
la phrase concernant les conséquences de la votation sur l'abro-
gation des articles 51 et 52 de la constitution fédérale. Nous
considérons qu'il s'agit là en effet d'une constatation de fait,
qui a sa place dans l'inventaire des réserves que la Suisse devrait
éventuellement faire en ratifiant la Convention européenne des
droits de l'homme.

Pour tenir compte des objections du Département de
l'intérieur, nous proposons cependant de formuler cette phrase
de manière plus "positive" en la plaçant au début de l'énumération
des réserves en question:

1. Version allemande:

Page 17, 3ème alinéa:

"Wir würden Ihnen die Botschaft, mit derunterbreiten.
Die Aufhebung dieser beiden Artikel würde einen Vorbehalt zum

- 2 -

Artikel 9 der Konvention (Recht auf Religionsfreiheit) überflüssig machen. Sollten wir daraufhin den Entschluss fassen, die Konvention zu ratifizieren, so müssten Vorbehalte nur noch in bezug auf die folgenden Punkte angebracht werden:

- a).....
- b).....
- c).....

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen....."

2. Version française:

Page 17, 1er alinéa:

"Nous vous soumettrions le message vous proposant.....(art.51 et 52). La suppression de ces deux dispositions rendrait superflue une réserve concernant l'article 9 de la Convention (droit à la liberté religieuse). Si nous décidions alors de ratifier la Convention, des réserves ne devraient plus être formulées qu'à propos des points suivants:

- a).....
- b).....
- c).....

Au vu de ce qui précède....."

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

M.36/Ri/mü

3003 Berne, le 15 février 1972

Rapport complémentaire
sur la Convention européenne
des droits de l'homme

Mittwoch, 23. Februar 1972
Au Conseil fédéral

distribué

Departement des Innern, Antrag vom 11. Februar 1972.

Der Bundesrat

Co-rapport

Der Antwortentwurf auf die Klage vom 15. September 1971
betreffend Schneider (Korrekturen einer Korrekturen - gesch
mit 10. Beilage)
du Département politique fédéral
du 10 février 1972

An den Nationalrat.

Protokollauszug an:

- BPI - G (93 2, ID 1, Art 5)

1. Nous nous rallions à la proposition.
2. D'entente entre la Division des affaires juridiques du Département politique fédéral et la Division fédérale de la justice, des modifications d'ordre rédactionnel sont apportées aux textes français et allemand du rapport complémentaire.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE: