

*Exposé du Chef du Département politique, P. Graber,
devant la Commission du Conseil national des 10–11 septembre 1974¹*

CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME². APPROBATION

Confidentiel

Berne, 16 septembre 1974

Depuis 1968, les Chambres fédérales ont été saisies à trois reprises de propositions du Conseil fédéral concernant la Convention européenne des droits de l'homme. Dans un premier rapport en date du 9 décembre 1968³, le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de la signature et de la ratification de la Convention et de ses protocoles additionnels. Notre adhésion aurait dû être assortie à l'époque de cinq réserves, dont deux, fort importantes, vous sont bien connues: elles concernaient, d'une part, la non-participation des femmes aux élections législatives fédérales⁴ et, sauf exceptions, cantonales, ainsi que les exceptions au caractère secret du scrutin dans les «Landsgemeinden», et, d'autre part, les articles d'exception de la constitution fédérale, articles dits «confessionnels»⁵. Vous vous souviendrez que les associations féminines avaient mené une campagne très vive contre la signature de la Convention⁶ en demandant que celle-ci soit différée jusqu'à l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral. Les Chambres fédérales avaient été sensibles à cette opposition, ce qui explique en grande partie la très forte minorité (80 contre 88 voix) qui s'était exprimée au Conseil national contre la signature de la Convention⁷. De son côté, le Conseil des États avait pris acte, par 22 voix contre 20, du rapport

1. *Exposé (copie)*: CH-BAR#E1070#1993/277#425* (G-11933). *Pour les discussions de la commission, cf. le procès-verbal du 16 septembre 1974 de la séance des 10–11 mars 1974*, dodis.ch/39382.

2. *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1950*, RO, 1974, pp. 2151–2783. *Cf. aussi doc. 25*, dodis.ch/39375, *en particulier note 2*.

3. *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*, FF, 1968, II, pp. 1069–1198.

4. *Cf. DDS, vol. 23, doc. 118*, dodis.ch/31459 *et doc. 141*, dodis.ch/31820, *note 8 et DDS, vol. 25, doc. 62*, dodis.ch/37053, *en particulier note 4*.

5. *Cf. DDS, vol. 23, doc. 141*, dodis.ch/31820, *note 8*.

6. *Cf. la notice de E. Diez à P. Graber du 4 juin 1974*, dodis.ch/39379.

7. *Cf. Bull. of CN, 1969, II, pp. 320–369*.



du Conseil fédéral, sans en approuver toutefois les conclusions⁸. Le Conseil fédéral avait alors renoncé à signer la Convention.

2. À la suite de l'introduction, le 7 février 1971, du suffrage féminin sur le plan fédéral, le Conseil fédéral a adressé aux Chambres, le 23 février 1972⁹, un rapport complémentaire sur la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce rapport, le Conseil fédéral manifestait son intention de signer la Convention et de surseoir à la signature du premier protocole additionnel et du protocole N°4, qui reconnaissent des droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention. Cette manière de procéder devait permettre à la Suisse de faire l'économie des réserves encore nécessaires, en ce qui concerne le premier protocole, du fait notamment de l'absence de suffrage féminin intégral dans quelques rares cantons et du caractère non secret du scrutin dans les «Landsgemeinden» pour l'élection du ou des députés du canton au Conseil des États. En outre, un renvoi de la signature du protocole N° 4 paraissait indiqué, en raison des problèmes délicats que pourrait soulever son article 2 (liberté d'établissement) au regard des impératifs de la politique du Conseil fédéral de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère¹⁰. Les deux Chambres approuvèrent les conclusions du rapport complémentaire en octobre et en décembre 1972¹¹, ouvrant ainsi la voie à la signature de la Convention le 21 décembre de la même année¹².

3. Dans le message que vous examinez aujourd'hui¹³, le Conseil fédéral propose aux Chambres d'approuver la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'amendée par les protocoles N°s 3 et 5, ainsi que le protocole N° 2, qui attribue à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs. Les Chambres fédérales ayant approuvé les conclusions du rapport complémentaire de 1972, le Conseil fédéral n'est pas revenu, dans son message, sur les problèmes que posent le premier protocole additionnel et le protocole N°4. En outre, en demandant aux Chambres de l'autoriser à ratifier la Convention¹⁴, le Conseil fédéral ne fait que donner une suite logique aux décisions que celles-ci ont prises en 1972 en approuvant la signature de la Convention. Il s'agit dès lors maintenant avant tout de se prononcer sur les modalités de cette ratification, et, en particulier, sur les réserves

8. Cf. *Bull. of. CE*, 1969, III, pp. 201–221.

9. Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 23 février 1972, *FF*, 1972, I, pp. 989–999.

10. Cf. la notice de M. Krafft du 22 mai 1974, dodis.ch/39378. Sur la question de la main-d'œuvre étrangère, cf. doc. 86, dodis.ch/38402, en particulier notes 2, 3 et 4.

11. Sur les débats au sein du Conseil national du 3 octobre 1972, cf. *Bull. of. CN*, 1972, IV, pp. 1697–1709 et sur les débats au sein du Conseil des États du 4 décembre, cf. *Bull. of. CE*, 1972, V, pp. 774–780.

12. Cf. le PVCF N° 2359 du 20 décembre 1972, dodis.ch/36808.

13. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 mars 1974, *FF*, 1974, I, pp. 1020–1082. Cf. aussi la notice de E. Diez à P. Graber du 30 janvier 1974, dodis.ch/39377 et le PVCF N° 366 du 4 mars 1974, dodis.ch/39974.

14. Cf. la Déclaration lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme du 28 novembre 1974, dodis.ch/39383 et le PVCF N° 1763 du 13 novembre 1974, CH-BAR#E1004.1# 1000/9#812*.

et déclarations dont elle devra être assortie, ainsi que sur la question de savoir si la Suisse devra, en ratifiant la Convention, souscrire les deux déclarations facultatives concernant la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Le Conseil fédéral propose aux Chambres d'approuver la Convention européenne des droits de l'homme avec deux réserves et deux déclarations interprétatives. La première réserve exclut l'application de l'article 5 de la Convention, qui garantit le droit de toute personne à la liberté, aux lois cantonales sur l'internement administratif, ainsi qu'aux dispositions cantonales relatives à la procédure de placement d'un enfant ou d'un pupille dans un établissement en vertu du droit fédéral sur la puissance paternelle ou sur la tutelle. Cette réserve devrait avoir un caractère provisoire. En effet, dans le cadre de la révision du droit de la famille, le Département de justice et police a élaboré un projet de loi fédérale complétant et modifiant les dispositions du code civil en matière de placement¹⁵. Ce projet de loi, s'il est adopté, rendra sans objet les lois cantonales sur l'internement administratif et les remplacera par une réglementation fédérale conforme à la Convention. Il serait alors possible de retirer dans un proche avenir la réserve formulée à propos de l'article 5.

La deuxième réserve porte sur l'article 6 de la Convention. Elle a une portée restreinte et n'appelle pas de longs commentaires. Elle vise, en particulier, à exclure l'application du principe de la publicité des audiences aux procédures qui se déroulent devant une autorité administrative et qui ont trait à une contestation relative à des droits ou obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

La première déclaration interprétative concerne également l'article 6 de la Convention, qui garantit le droit à une bonne administration de la justice. Elle tient compte du fait que, dans notre pays, des autorités administratives sont appelées à statuer sur les litiges de droit privé et à prononcer des peines comme le ferait un juge pénal. Par cette déclaration, le Conseil fédéral interprète la garantie d'un procès équitable comme visant uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique.

La seconde déclaration interprétative concerne la garantie de la gratuité de l'assistance d'un avocat d'office et d'un interprète en matière pénale, qui est proclamée à l'article 6, paragraphe 3, lettres c et e, de la Convention. Elle interprète cette gratuité comme ayant seulement un caractère provisoire, c'est-à-dire comme ne libérant pas définitivement la personne qui en bénéficie du paiement des frais résultant de l'assistance d'un défenseur d'office ou d'un interprète. Cette déclaration prend en considération la pratique existant dans la procédure pénale fédérale ainsi que dans plusieurs cantons, qui consiste à mettre les frais de la cause, y compris l'indemnité allouée au défenseur d'office et à l'interprète, à la charge du condamné.

Lors des discussions qui ont eu lieu au Conseil des États à la session de juin de cette année, la nécessité pour la Suisse de faire, lors de la ratification de la Convention, les deux réserves et les deux déclarations mentionnées n'a pas été

15. Code civil suisse (Filiation). Modification du 25 juin 1976, RO, 1977, pp. 237-264.

contestée. Aucune modification n'a en outre été proposée en ce qui concerne la formulation de ces textes. À ce propos, il importe encore de souligner la différence existant entre une réserve et une déclaration interprétative. Une réserve est une déclaration unilatérale faite par un État qui veut exclure l'application d'une disposition d'un traité ou en modifier le sens. Cette faculté est prévue expressément à l'article 64 de la Convention. Une déclaration interprétative fixe l'interprétation qu'un gouvernement entend donner à une disposition d'un traité qu'il ratifie, sans qu'il y ait de contradiction entre cette interprétation et le texte de la disposition en question. La Convention ne mentionne pas la possibilité de faire des déclarations, mais cette possibilité est généralement admise en droit international. En outre, plusieurs des États parties à la Convention ont fait des déclarations interprétatives.

5. Le Conseil fédéral a admis dès le début que la Suisse devrait, en ratifiant la Convention, accepter le droit de requête individuel et reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme. Il propose dès lors aux Chambres de l'autoriser à souscrire les deux déclarations y relatives¹⁶. En ce qui concerne la première de ces déclarations, il convient de relever que l'autorisation demandée n'est pas limitée dans le temps. Le Conseil fédéral déclare cependant d'ores et déjà qu'il n'entend, dans une première étape, accepter la compétence de la Commission en matière de requêtes individuelles que pour une durée de trois ans. Le Conseil fédéral a admis cette période probatoire pour tenir compte des appréhensions qui se sont manifestées à cet égard. Il ne fait en outre que suivre l'exemple de la grande majorité des États parties à la Convention, qui hésitent à s'engager pour une durée indéterminée. Quant à la déclaration concernant la juridiction obligatoire de la Cour, elle serait faite sans limitation de durée, conformément à la politique traditionnelle du Conseil fédéral en matière de juridiction internationale.

6. Lors des discussions qui ont eu lieu à la suite des deux rapports du Conseil fédéral de 1968 et 1972, une certaine résistance s'était manifestée contre l'acceptation du mécanisme de garantie collective des droits de l'homme instituée par la Convention. Rangés sous la bannière de l'opposition aux «juges étrangers»¹⁷, les adversaires de la requête individuelle et de la juridiction de la Cour ont déclaré en particulier que les organes chargés de veiller au respect des engagements résultant de la Convention ont un caractère supranational qui ne peut se concilier avec les exigences de notre souveraineté. J'ai l'impression que depuis lors, et notamment depuis le débat au Conseil des États du mois de juin de cette année¹⁸, le problème des «juges étrangers» a été ramené à de plus justes proportions et que l'opposition au système de la requête individuelle s'est maintenant concentrée sur la question du référendum.

16. Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme du 6 mai 1969, RO, 1974, pp. 2178–2183. Pour la déclaration suisse, cf. RO, 1974, p. 2183. Pour la déclaration portant sur l'article 46 de la Convention des droits de l'homme, cf. RO, 1974, p. 2174.

17. Cf. le procès-verbal du 16 septembre 1974 de la séance de la commission du Conseil national des 10–11 mars 1974, dodis.ch/39382.

18. Sur le débat au sein du Conseil des États du 27 juin 1974, cf. Bull. of. CE, 1974, III, pp. 378–390.

Il est évident cependant que le Conseil fédéral ne prend pas à la légère les objections qui ont été soulevées à cet égard. C'est la raison pour laquelle il a exposé en détail dans son message les conséquences qu'auraient, pour notre pays, l'acceptation de la compétence de la Commission en matière de requête individuelle et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour. Je voudrais encore ajouter à ce sujet que le mécanisme prévu par la Convention est le résultat d'un compromis: il tient compte, d'une part, du désir de faciliter autant que possible la participation de l'individu à un système international de protection des droits de l'homme et, d'autre part, du souci des gouvernements de ne pas consentir de trop larges exceptions à la règle du droit international classique selon laquelle seuls les États ont accès à la juridiction internationale. C'est ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation, par un État contractant, des droits reconnus dans la Convention. C'est dire qu'une autorité communale ou cantonale, par exemple, ne pourrait pas s'adresser à la Commission. C'est dire aussi que seul un État peut être défendeur à Strasbourg et qu'un citoyen suisse ne pourrait pas être amené contre son gré à comparaître devant la Commission. Il s'agit au contraire, selon le système de la Convention, de reconnaître au citoyen suisse, pris individuellement ou en groupe, une garantie supplémentaire contre une violation des droits de l'homme dont il prétendrait être la victime.

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle ne peut être saisie que par un État partie à la Convention ou par la Commission. Ses arrêts sont obligatoires, mais ne sont pas exécutoires de plein droit sur le territoire des États contractants. Il n'est dès lors pas exact de dire que la Cour a un caractère supranational. Elle est une véritable juridiction internationale qui a pour tâche de veiller au respect, par les États, des obligations qu'ils ont assumées en ratifiant la Convention. Ses attributions sont comparables, par exemple, à celles de la Cour internationale de justice de La Haye, qui possède depuis longtemps la compétence d'examiner la conformité de notre droit interne avec le droit international. En outre, il convient de souligner le fait que l'introduction d'une procédure devant la Commission n'a pas d'effet suspensif: une décision administrative ou un jugement d'un tribunal national reste exécutoire même si sa conformité avec la Convention est contestée devant la Commission.

7. Je voudrais dire encore quelques mots sur le problème du référendum, qui a retenu assez longuement l'attention des députés au Conseil des États à la session de juin de cette année. Vous avez tous reçu l'exposé complémentaire du 17 juin 1974¹⁹ préparé à la demande des membres de la commission du Conseil des États²⁰. Vous entendrez en outre les savantes exégèses des deux

19. *Notice* L'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme doit-elle être soumise au référendum obligatoire? du 17 juin 1974, dodis.ch/39380.

20. *Pour les discussions de la commission du Conseil des États, cf. le procès-verbal de juin 1974 de la séance des 5-6 juin 1974, doss. comme note 1. Cf. aussi la notice de E. Diez à P. Graber du 20 juin 1974, dodis.ch/39381.*

experts²¹ dont l'audition a été requise par votre commission. Je puis dès lors me borner à formuler quelques considérations que je juge essentielles. Je ne reviendrai en outre pas sur la question du référendum facultatif. Il n'est en effet pas contesté que l'arrêté fédéral approuvant la Convention n'est pas soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux prévu à l'article 89, 4^{ème} alinéa, de la Constitution.

La doctrine et la pratique admettent qu'un traité international doit être soumis au vote du peuple et des cantons lorsque ce traité modifie profondément la structure de nos institutions, c'est-à-dire touche aux règles essentielles de notre État fédératif, ou lorsqu'il entraîne un changement fondamental dans la politique extérieure de la Suisse. Il est généralement admis que l'adhésion de notre pays à la Convention ne modifierait en aucune façon notre politique étrangère. En revanche, la question de savoir si cette adhésion aurait des répercussions sur notre ordre constitutionnel est plus délicate et donne lieu à des discussions.

Il convient tout d'abord de rappeler que la Convention garantit des droits qui, dans leur grande majorité, sont déjà reconnus par notre ordre juridique interne. La ratification de la Convention n'entraînerait dès lors aucune modification de la Constitution fédérale. Il n'est en outre pas contesté que la Confédération est habilitée à conclure des traités portant sur des matières qui relèvent de la compétence législative des cantons.

La reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, par ailleurs, ne représenterait rien de nouveau pour notre pays. La Suisse a reconnu dès le début la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice²² et a conclu un grand nombre de traités contenant une clause d'arbitrage obligatoire, sans qu'il ait été jugé nécessaire de consulter le peuple et les cantons.

Quant à l'acceptation de la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme en matière de requêtes individuelles, sa portée doit être appréciée en fonction des pouvoirs relativement limités qui sont reconnus à la Commission, et des particularités du mécanisme de mise en jeu de la responsabilité internationale de l'État défendeur qui a été institué par la Convention. Pour sa part, la Commission, lorsqu'elle a déclaré une requête recevable, exerce des fonctions d'enquête et de conciliation. Ses avis ne sont pas obligatoires. Il appartient à la Cour ou au Comité des ministres du Conseil de l'Europe de prendre en dernier ressort une décision qui lie les États. L'arrêt de la Cour constatant une violation de la Convention n'a au surplus pas d'effet cassatoire; il laisse intacte la décision interne qui est à l'origine de la requête.

8. Le Conseil fédéral propose également aux Chambre une modification de la loi d'organisation judiciaire sur un point de procédure²³. Si ce projet est adopté, les conditions à remplir pour que le Tribunal fédéral puisse être saisi

21. O. K. Kaufmann et L. Wildhaber.

22. Cf. DDS, vol. 16, doc. 46, dodis.ch/122, en particulier note 2. Pour l'adhésion de la Suisse, cf. le PVCF N° 2603 du 18 octobre 1946, dodis.ch/246.

23. Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, RS, 5, pp. 521-567. Pour la modification de l'article 44 du 25 juin 1976, cf. RO, 1977, p. 263.

par la voie du recours de droit public seront les mêmes, que soit invoquée une violation de la Convention ou une violation de droits constitutionnels des citoyens. La question a été soulevée, en relation avec cette proposition, de savoir si, en raison de la nature même des droits garantis par la Convention, il n'était pas nécessaire d'élever la Convention au niveau constitutionnel, en faisant des droits qu'elle contient, pour reprendre une expression utilisée au Conseil des États, «un morceau de la Constitution fédérale». À ce propos, je ferai tout d'abord observer que notre pays ne connaît pas la catégorie des traités ayant rang constitutionnel. Une fois ratifiée, la Convention prendra place dans notre ordre juridique interne en tant que source spécifique de droit fédéral. Bien qu'incorporée à notre droit interne, la Convention gardera son caractère de traité international et ses dispositions seront appliquées et interprétées comme des règles de droit international. Il convient en outre de relever que ce n'est pas la première fois que la Suisse adhérerait à une convention posant des règles ayant un caractère constitutionnel. Il suffit de mentionner à cet égard les traités d'établissement, qui contiennent une clause d'égalité de traitement, ou les conventions sur la compétence des tribunaux et la reconnaissance des jugements, qui portent atteinte, dans certains cas, à un droit fondamental du citoyen, la garantie du juge naturel. Or l'approbation de ces traités n'a pas été soumise au référendum obligatoire²⁴.

24. Cf. note 19. Sur le référendum en matière de traités internationaux en rapport avec la Convention européenne des droits de l'homme, cf. doc. 25, dodis.ch/39375.