

28. Mai 1975

Schreiben an die Kommissionen der Bundesversammlung betr.
Abschreibung der Geschäfte Nr. 11 933 (Genehmigung der Menschen-
rechtskonvention) und Nr. 12 000 (Revision der Organisation der
Bundesrechtspflege im Sinne einer Reorganisation der staats-
und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts)

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 28. Mai 1975 (Beilage)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Der Antwortentwurf für das obenerwähnte Schreiben wird genehmigt
(s. Beilage).

Mitteilung:

An das Generalsekretariat der Bundesversammlung (50 deutsch und
30 franz.) und zur Kenntnis
an das Bundesgericht (5 deutsch und 5 franz.), durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- JPD 5 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 9 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwaab

G. 5/Mf/mr

an 3003 Bern, den 28. Mai 1975

Bundesgericht, Staats- und
Verwaltungsrechtspflege
Organisation und Verfahren

AusgeteiltAn den Bundesrat

Wir unterbreiten Ihnen den beiliegenden Entwurf für ein Schreiben an die zuständigen parlamentarischen Kommissionen und beehren uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

Genehmigung des beiliegenden Entwurfes.

Mitteilung an das Generalsekretariat der Bundesversammlung (50 deutsch und 30 franz.) und zur Kenntnis an das Bundesgericht (5 deutsch und 5 franz.).

Protokollauszug an Justiz- und Polizeidepartement (5 Ex.), Politisches Departement (3 Ex.), Finanz- und Zolldepartement (3 Ex.).

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Beilage: Entwurf
deutsch und franz.

Zum Mitbericht an Politisches Departement, Finanz- und Zolldepartement.

an

die Kommissionen der Bundesversammlung
für die Geschäfte Nr. 11 933 und 12 000

Herr Präsident,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beantragen Ihnen, das Geschäft Nr. 11 933 (Genehmigung der Menschenrechtskonvention), das Sie an uns zurückgewiesen hatten, soweit es sich um die Revision von Art. 84 und 86 der Organisation der Bundesrechtspflege handelte, und das Geschäft Nr. 12 000 (Revision der Organisation der Bundesrechtspflege im Sinne einer Reorganisation der staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts), das Sie zurückgestellt hatten, aus folgenden Gründen als gegenstandslos abzuschreiben:

1. Der Bundesrat hatte der Bundesversammlung am 22. Mai 1974 in Einvernehmen mit dem Bundesgericht, das sich in beredten Worten über die chronische Ueberlastung seiner staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung beklagt hatte, eine Reorganisation derselben und eine entsprechende Revision der Organisation der Bundesrechtspflege beantragt; die Reorganisation sollte im wesentlichen darin bestehen, anstelle einer staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung deren zwei zu schaffen und in diesem Zusammenhang die Zahl der Bundesrichter von zurzeit 28 auf die gesetzliche Höchstzahl von 30 und die gesetzlich gebundene Zahl der Gerichtsschreiber und Sekretäre von 24 auf 28 zu erhöhen (BB1 1974 I 1889). Die Kommission des Ständerates beschloss am 20. August 1974, ihre Beratungen darüber zu vertagen, bis ein ergänzender Bericht über die Geschäfts-

last für 1974 vorliege, nachdem die anwesenden Vertreter des Bundesgerichts die Notwendigkeit, Dringlichkeit und Zweckmässigkeit dieser Reorganisation nur noch halbherzig befürwortet hatten. Unser Departement ersuchte in der Folge am 11. September 1974 das Bundesgericht, sich zuhanden der Kommission vernehmen zu lassen. Die Vernehmlassung des Bundesgerichts vom 5. Februar 1975 lautet im wesentlichen dahin, von einer Reorganisation einerseits im Hinblick auf die Lage der Bundesfinanzen, anderseits auf die geplanten Vorarbeiten für eine Neukonzeption der gesamten Bundesrechtspflege zurzeit abzusehen.

2. Ausserdem hatte der Bundesrat am 4. März 1974 der Bundesversammlung im Rahmen der Botschaft über die Genehmigung der Menschenrechtskonvention einen Entwurf für die Revision von Art. 84 und 86 OG unterbreitet; darnach sollte die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht wegen Verletzung der Menschenrechtskonvention die Erschöpfung der kantonalen Rechtsmittel voraussetzen, wie dies in der Regel für staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, nicht aber von Staatsverträgen gilt; zu diesem Zwecke sollten den verfassungsmässigen Rechten die in der Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte gleichgestellt werden (BB1 1974 I 1058, 1071). Der Entwurf beruhte in diesem Punkte auf den Vorarbeiten einer Expertenkommission Marti für die Revision von Art. 84 ff OG über die staatsrechtliche Beschwerde, welcher Expertenkommission neben anderen Persönlichkeiten auch zwei Vertreter des Bundesgerichts angehört hatten. Die Kommission des Nationalrates beschloss am 11. September 1974, die Revision von Art. 84 und 86 auszuklammern und an den Bundesrat zurückzuweisen, nachdem der anwesende Vertreter des Bundesgerichts dafür eine dem federführenden Politischen Departement vorher nicht bekannte, redaktionell und materiell abweichende Formel empfohlen hatte; darnach sollte, ohne ausdrückliche Gleichstellung der in der Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte mit den verfassungsmässigen Rechten, die vorgängige Erschöpfung des Instanzen-

- 3 -

zuges für alle Staatsverträge gelten. Die Rückweisung erfolgte in der Meinung, dass die Kantone so oder so zu der Neuerung angehört werden sollten und dass der Bundesrat eine Revision von Art. 84 und 86 OG nach Möglichkeit in die Vorlage über die Reorganisation der staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung im Sinne von oben Ziff. 1 einbeziehen sollte. Die Genehmigung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention erfolgten am 3. Oktober und 28. November 1974 ohne Revision von Art. 84 und 86 OG (AS 1974 2148). Unser Departement ersuchte am 27. November 1974 das Bundesgericht, sich auch dazu vernehmen zu lassen. Die Vernehmlassung des Bundesgerichts vom 21. Februar 1975 lautete dahin, dass sich eine Revision von Art. 84 und 86 OG in dieser oder jener Form zurzeit erübrige, da sich ihr ursprünglicher Zweck auch auf dem Wege der Praxis erreichen lasse.

3. Wir sehen keinen Anlass, diese Erklärungen des Bundesgerichts in Zweifel zu ziehen. Sie machen die beiden Geschäfte für uns und für Sie gegenstandslos und rechtfertigen deren Abschreibung, die zu beschliessen Ihnen zusteht, da es sich um parlamentarische Geschäfte handelt. Wir stellen Ihnen entsprechend Antrag, nicht ohne Ihnen für diese und für Ihre früheren Bemühungen in der Sache bestens zu danken.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 28. Mai 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

Aux
Commissions de l'Assemblée fédérale
pour les affaires No 11 933 et 12 000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous proposons de classer les affaires No 11 933 et 12 000 en constatant qu'elles sont devenues sans objet. La première de ces affaires concerne l'approbation de la Convention des droits de l'homme et vous nous l'aviez renvoyée, dans la mesure où elle touchait la revision des art. 84 et 86 de l'Organisation judiciaire; quant à la seconde, elle a trait à la revision de l'Organisation judiciaire dans le sens d'une réorganisation de la cour de droit public et de droit administratif du Tribunal fédéral et vous l'aviez suspendue. A l'appui de notre proposition, nous vous rappelons ce qui suit.

1. D'entente avec le Tribunal fédéral, qui s'était plaint avec éloquence du fait que la cour de droit public et de droit administratif est surchargée en permanence, le Conseil fédéral avait proposé le 22 mai 1974 à l'Assemblée fédérale une réorganisation de ladite cour et, en conséquence, une revision de l'organisation judiciaire. La réorganisation devait consister essentiellement en la création de deux cours de droit public et de droit administratif, en lieu et place d'une seule; à cette fin, le nombre des juges, qui est actuellement de 28, devait passer au maximum légal de 30, et le maximum légal des greffiers et secrétaires devait être porté de 24 à 28 (FF 1974 I 1833). Le 20 août 1974,

après avoir constaté que les représentants du Tribunal fédéral présents à la séance ne soutenaient plus fermement la nécessité, l'urgence et l'opportunité de cette réorganisation, la Commission du Conseil des Etats a décidé d'ajourner ses délibérations sur le sujet jusqu'à production d'un rapport complémentaire sur l'afflux des affaires en 1974. Par la suite, le 11 septembre 1974, notre département a invité le Tribunal fédéral à se prononcer à l'intention de la Commission. Dans ses observations du 5 février 1975, le Tribunal fédéral a conclu, pour l'essentiel, que, eu égard d'une part à la situation des finances fédérales et d'autre part au fait qu'on envisage de procéder à des travaux préparatoires portant sur une nouvelle conception de l'ensemble de l'organisation judiciaire, il convient de renoncer pour le moment à la réorganisation en question.

2. En outre, dans le cadre du message sur l'approbation de la Convention des droits de l'homme, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale, le 4 mars 1974, un projet de revision des art. 84 et 86 OJ. Selon ledit projet, les recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de la Convention des droits de l'homme impliquaient l'épuisement des moyens de droit cantonal; il en est ainsi en règle générale pour les recours de droit public pour violation des droits constitutionnels, mais pas pour violation des traités internationaux; c'est pour cette raison que les droits garantis par la Convention des droits de l'homme devaient être assimilés aux droits constitutionnels (FF 1974 I 1042, 1055). A ce sujet, le projet se fondait sur les travaux préparatoires d'une Commission d'experts Marti pour la revision des art. 84 ss OJ relatifs aux recours de droit public, Commission d'experts dont faisaient partie, entre autres personnalités, deux représentants du Tribunal fédéral. La Commission du Conseil national a décidé, le 11 septembre 1974, de ne pas donner suite à la revision des art. 84 et 86 et de renvoyer celle-ci au Conseil fédéral, après que le représentant du Tribunal fédéral présent à la séance ait recommandé une formule différente aux

- 3 -

points de vue tant rédactionnel que matériel et dont le Département politique compétent n'avait pas eu connaissance auparavant. D'après cette formule, l'épuisement préalable des diverses instances devait être valable pour tous les traités internationaux, sans que les droits garantis par la Convention des droits de l'homme soient expressément assimilés aux droits constitutionnels. Le renvoi a été décidé dans l'idée que les cantons devraient de toute façon donner leur avis sur la modification et que le Conseil fédéral devrait si possible inclure la révision des art. 84 et 86 OJ dans le projet de réorganisation de la cour de droit public et de droit administratif au sens du chiffre 1 ci-dessus. La Convention des droits de l'homme a été approuvée et ratifiée les 3 octobre et 28 novembre 1974, sans que les art. 84 et 86 OJ aient été révisés (RO 1974 2148). Invité le 27 novembre 1974 par notre département à se prononcer également sur ce point, le Tribunal fédéral a fait observer le 21 février 1975 que, quelle qu'en soit sa forme, une révision des art. 84 et 86 OJ est inutile, son but initial pouvant aussi être atteint par la voie de la jurisprudence.

3. Nous n'avons pas de raisons de mettre en doute les explications du Tribunal fédéral. Elles rendent les deux affaires sans objet, aussi bien pour nous que pour vous, et il se justifie de les rayer de votre rôle. S'agissant d'affaires qui en sont au stade parlementaire, c'est à vous qu'il revient d'en décider. Nous vous proposons de procéder dans ce sens, non sans exprimer nos remerciements pour l'obligeance que vous avez montrée à plusieurs reprises dans cette affaire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 28 mai 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse
Le Président de la Confédération
Graber
Le Chancelier de la Confédération

Huber