

4. März 1974

Message concernant l'approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ratification par la Suisse

Département politique. Proposition du 7 février 1974 (annexe)
 Département de l'intérieur. Co-rapport du 20 février 1974 (adhésion)
 Département de justice et police. Co-rapport du 21 février 1974
 (annexe)
 Département politique. Rapport complémentaire du 25 février 1974
 (adhésion)
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 20 février 1974
 (adhésion)

Vu la proposition du département politique et les co-rapports et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le message concernant l'approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est approuvé avec une modification à la page 16:

Suppression du premier paragraphe commençant par "Par un postulat Gerwig ..." et se terminant par "... droit de la filiation."

Insertion après le texte de la réserve (au haut de la page 17 du texte français) du passage suivant:

Texte français:

Cette réserve ne devrait cependant avoir qu'une durée temporaire. La commission d'experts pour la revision du droit de la famille a été chargée d'élaborer un projet de modification du droit fédéral de la tutelle et de l'article 284 CCS qui soit conforme à la Convention. Elle devait, par la même occasion, examiner si le placement de personnes non interdites pouvait être réglé par le droit de la tutelle, de sorte que les lois cantonales sur l'internement administratif deviendraient sans objet. Il serait alors possible de retirer la réserve concernant l'article 5 de la Convention. Nous traiterons vraisemblablement de cette question en vous soumettant prochainement notre projet de revision du droit de la filiation.

2. La Chancellerie fédérale est chargée de publier à la Feuille fédérale, d'entente avec le département politique (Direction du droit international public), la Convention européenne des droits

de l'homme, telle qu'amendée par les protocoles nos 3 et 5, le protocole no 2 attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs et l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

3. Le département politique et la Division de la justice du département fédéral de justice et police sont autorisés à engager chacun un juriste supplémentaire pour les tâches nouvelles qui résulteront de la ratification de la Convention.

Communication:
Feuille fédérale

Extrait du procès-verbal (proposition sans annexes):

- BK	2 (Rc)	pour	exécution
- EPD	6	pour	exécution
- EDI	3	pour	connaissance
- JPD	3	"	"
- EVD	3	"	"

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Schwan



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

o.121.314.11.- KT/ro

3003 Berne, le 7 février 1974.

Distribuée

Au Conseil fédéral

Ratification de la Convention
 européenne des droits de l'homme
 par la Suisse.

Nous vous soumettons en annexe un projet de message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la Convention européenne des droits de l'homme, avec un projet d'arrêté fédéral approuvant ladite Convention et un projet de modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

1. Le 21 décembre 1972, le Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe a signé, sous réserve de ratification, la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'amendée par les protocoles nos 3 et 5, le protocole no 2 attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs, ainsi que l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. En chargeant l'Ambassadeur Dominicé de signer ces différents traités, le Conseil fédéral avait admis qu'il ne soumettrait aux Chambres fédérales un message leur proposant d'approuver la Convention européenne des droits de l'homme qu'après la votation relative à l'abrogation des articles de la constitution fédérale sur les jésuites et les couvents (art. 51 et 52). Cette votation a eu lieu le 20 mai 1973.

2. Le projet de message propose aux Chambres fédérales d'approuver la Convention européenne des droits de

./.

l'homme avec deux réserves et deux déclarations interprétatives. Il y a lieu de rappeler à ce propos que par suite de l'abrogation des articles d'exception de la constitution fédérale, une réserve n'est plus nécessaire en ce qui concerne l'article 9 de la Convention (droit à la liberté religieuse). En outre, la Suisse n'ayant pas signé le protocole additionnel à ladite Convention, la question d'une réserve ne se pose pas pour les cantons qui n'ont pas encore introduit le suffrage féminin intégral ou qui connaissent les "Landsgemeinden" (problème du scrutin secret).

La première réserve porte sur l'article 5 de la Convention (droit à la liberté). Elle exclut l'application de cet article 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. Les dispositions en question du code civil suisse seront modifiées en priorité avec la révision prochaine du droit de la filiation, de sorte qu'il devrait être possible de retirer cette partie de la réserve dans un avenir pas trop éloigné.

La deuxième réserve concerne les exceptions au principe de la publicité des audiences et du prononcé du jugement, tel qu'il est proclamé à l'article 6 de la Convention. Elle vise, d'une part, 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 et obligations de caractère civil ou au bien-fondé d'une accusation en matière pénale. D'autre part, elle prévoit que le principe de la publicité du prononcé du jugement sera appliqué sans préjudice des dispositions des lois cantonales de procédure civile et pénale sur le prononcé et la communication du jugement. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de déclarer qu'il n'envisageait pas d'entreprendre quoi que ce soit en vue de pouvoir retirer ultérieurement cette réserve.

- 3 -

Dans une première déclaration, le Conseil fédéral fixe son interprétation de l'article 6, paragraphe 1, 1^{ère} phrase, de la Convention, aux termes duquel "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". Selon cette interprétation, la garantie d'un procès équitable et d'une bonne administration de la justice figurant dans la disposition précitée vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à des droits et obligations de caractère civil ou à l'examen du bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Cette déclaration tient compte du fait que, dans notre pays, des autorités administratives sont appelées à statuer sur des litiges de droit privé et à prononcer des peines comme le ferait un juge pénal. Elle tend dès lors à éviter que l'acceptation de l'article 6 de la Convention ne puisse avoir des incidences sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons.

La seconde déclaration a trait à la gratuité de l'assistance d'un défenseur d'office et d'un interprète en matière pénale (art. 6, par. 3, lettres c et e de la Convention). Elle interprète cette garantie 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.

Le texte de ces réserves et déclarations a été formulé en accord avec le Directeur des affaires juridiques au Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

./.

- 4 -

3. Dans les deux rapports qu'il a adressés aux Chambres fédérales au sujet de la Convention européenne des droits de l'homme, les 9 décembre 1968 et 23 février 1972, le Conseil fédéral a déclaré que la Suisse devrait, en ratifiant la Convention, accepter le droit de requête individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme et reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme. Le projet d'arrêté fédéral approuvant ladite Convention prévoit dès lors que le Conseil fédéral est autorisé à souscrire les deux déclarations en question. La décision de reconnaître la compétence de la Commission en matière de requêtes individuelles a une grande portée. Nous estimons, par conséquent, que la Suisse devrait faire usage de la faculté, admise expressément par la Convention, de faire la déclaration y relative pour une durée déterminée. Celle-ci serait de trois ans. Pour éviter de devoir soumettre un nouveau message aux Chambres fédérales avant l'expiration de ce délai, nous proposons que le Conseil fédéral soit autorisé à souscrire cette déclaration sans indication de durée, étant entendu que le Conseil fédéral ne ferait cette déclaration, dans une première étape, que pour une période de trois ans.

4. Par le présent message, les Chambres fédérales sont en outre invitées à approuver l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Cet Accord a pour but principal de garantir le bon fonctionnement des organes créés par la Convention européenne des droits de l'homme, en accordant certaines immunités et facilités aux personnes qui participent aux procédures devant la Commission et devant la Cour. Son article 4 sauvegarde la liberté de déplacement de ces personnes en prévoyant, en particulier (paragraphe 2), que, dans les pays de transit, celles-ci ne peuvent être ni poursuivies, ni détenues, ni soumises à aucune autre restriction de leur liberté individuelle en raison de faits ou de condamnations antérieurs au commencement du voyage. Les Etats contractants ont la possibilité

./.

de déclarer, en ratifiant l'Accord, que cette immunité ne s'appliquera pas à leurs propres ressortissants. Nous proposons que la Suisse fasse usage de cette faculté, en limitant cependant sa déclaration aux crimes graves contre l'Etat, la défense nationale ou la puissance défensive du pays.

5. Dans son rapport final, le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale relève notamment (pages 711 à 712) que lorsque la Suisse aura ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, le citoyen qui croira qu'un acte administratif qui lui est défavorable lèse à la fois la constitution fédérale et la Convention européenne des droits de l'homme pourra l'attaquer de l'un et l'autre chef par la voie du recours de droit public ou du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le groupe de travail ajoute qu'il incombera aux autorités fédérales d'examiner, dans le cadre de la procédure de ratification de ladite Convention, quelles adaptations devra subir la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ).

Cette question a été étudiée par la commission d'experts chargée par le Département de justice et police de préparer un projet de révision des dispositions de la loi fédérale d'organisation judiciaire sur le recours de droit public (motion Cadruvi, du 26 juin 1968, et postulats Caroni et Bachmann, du 10 décembre 1968). Dans son rapport, la commission présidée par le professeur Hans Marti (Berne) constate que la Convention européenne des droits de l'homme garantit des droits correspondant, dans une large mesure, à ceux qui figurent dans notre constitution. Il convient, par conséquent, de mentionner à l'article 84, 1^{er} alinéa, lettre a, OJ, parmi les motifs du recours de droit public au Tribunal fédéral, la violation de droits et libertés reconnus dans ladite Convention à côté de la violation de droits constitutionnels des citoyens. Si l'on ne procédait pas à cette modification, la violation de la Convention pourrait

être invoquée, par le moyen du recours de droit public pour violation de traités internationaux, sans épuisement préalable des instances cantonales. Selon la commission d'experts, les conditions nécessaires pour que le Tribunal fédéral puisse être saisi devraient être les mêmes, que soit invoquée la violation de la Convention ou la violation de droits garantis par la constitution fédérale ou par des constitutions cantonales.

Cette proposition de revision de l'article 84 OJ a été soumise à un spécialiste de la Convention européenne des droits de l'homme, le professeur Luzius Wildhaber (Fribourg). Dans l'avis de droit qu'il a remis au Département politique, ce dernier s'est rallié au projet de la commission Marti. Il a proposé cependant de mentionner à l'article 84, 1^{er} alinéa, lettre a, OJ, à côté de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles, les droits garantis par d'autres conventions internationales de même nature auxquelles la Suisse pourrait adhérer, dans la mesure où ces droits sont directement applicables ("self executing"). Cette extension vise, en particulier, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, élaboré dans le cadre des Nations Unies, que la Suisse n'a pas encore signé.

S'agissant d'une modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire, et plus particulièrement de ses dispositions relatives au recours de droit public, la Division fédérale de la justice a jugé nécessaire de consulter encore le Tribunal fédéral. Ce dernier ne s'est pas prononcé jusqu'à ce jour. Nous estimons toutefois que, pour des raisons politiques, le message concernant la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme devrait être adressé aux Chambres fédérales sans plus tarder. Il n'est en outre guère concevable de proposer à l'Assemblée fédérale d'approuver la Convention sans lui soumettre en même temps la question de la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Les deux projets sont en effet liés.

6. La Convention européenne des droits de l'homme peut être dénoncée par chaque Etat contractant après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard et moyennant un préavis de six mois (art. 65). Conformément à l'interprétation constante donnée à l'article 89, 4^{ème} alinéa, de la constitution fédérale, l'arrêté concernant l'approbation de la Convention n'est donc pas soumis au référendum facultatif.

Nous avons également examiné la question de la soumission éventuelle de l'arrêté d'approbation au référendum constitutionnel (approbation par le peuple et les cantons). La ratification de la Convention, avec la reconnaissance de la compétence de la Commission en matière de requêtes individuelles et de la juridiction obligatoire de la Cour, ne modifieraient en aucune façon notre politique étrangère et n'auraient pas de répercussions profondes sur la structure de nos institutions. Nous avons dès lors admis qu'un référendum obligatoire ne se justifiait pas.

7. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'acceptation du droit de requête individuel et la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour, entraîneront des tâches supplémentaires pour la Confédération. Une fois la Convention ratifiée, la responsabilité principale de l'exécution de la Convention sur le plan de l'administration fédérale sera assumée par la Division fédérale de la justice. Celle-ci prévoit d'engager un juriste supplémentaire pour ces tâches nouvelles.

De son côté, le Département politique aura besoin, pour ses activités en relation avec la Convention, d'un juriste supplémentaire en poste à Berne ou à notre Représentation permanente à Strasbourg.

8. Selon les renseignements dont nous disposons,

./.

la ratification de la Convention par la France est imminente. Nous l'avons dès lors mentionnée dans le projet de message, en ajoutant que la France a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour, mais non le droit de requête individuel devant la Commission. Si, contre toute attente, cette ratification devait intervenir après l'adoption du message, il y aurait lieu, bien entendu, de modifier les passages en question.

9. La Convention européenne des droits de l'homme a été publiée en 1968 dans la Feuille fédérale, avec le protocole additionnel et les protocoles nos 2, 3, 4 et 5. Depuis lors, les protocoles nos 3 et 5 sont entrés en vigueur et ont modifié les articles 22, 29, 30, 34 et 40 de la Convention. En outre, la Suisse a renoncé à signer le protocole additionnel et le protocole no 4. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et pour éviter des confusions, il apparaît souhaitable de publier à nouveau dans la Feuille fédérale les textes de la Convention, amendée par les protocoles nos 3 et 5, ainsi que du protocole no 2 et de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme (qui n'a pas encore été publié).

Vu ce qui précède, et d'entente avec la Division de la justice du Département de justice et police, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Les projets de message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'arrêté fédéral approuvant ladite Convention et de loi fédérale modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire sont approuvés.

2. La Chancellerie fédérale est chargée de publier

./.

à la Feuille fédérale, d'entente avec le Département politique (Direction du droit international public), la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'amendée par les protocoles nos 3 et 5, le protocole no 2 attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs et l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

3. Le Département politique et la Division de la justice du Département fédéral de justice et police sont autorisés à engager chacun un juriste supplémentaire pour les tâches nouvelles qui résulteront de la ratification de la Convention.

A la Feuille fédérale.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Graber

Annexes:

projets de message, d'arrêté fédéral et de loi fédérale (en français et en allemand);

Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme (en français et en allemand).

(Les textes de la Convention européenne des droits de l'homme et du protocole no 2 sont publiés à la FF 1968 II 1160 et 1179 = BBl 1968 II 1147 et 1165.

Pour co-rapport

au Département de justice et police et
au Département de l'économie publique

3003 Berne, le 21 février 1974

Distribué

Au Conseil fédéral

Message du Conseil fédéral à
l'Assemblée fédérale concernant
l'approbation de la Convention
de sauvegarde des droits de
l'homme et des libertés fonda-
mentales

C o - r a p p o r t

relatif à la proposition du Département politique
du 7 février 1974

Au vu des travaux de la commission d'experts pour la revision du droit de la famille, une modification importante du projet de message apparaît nécessaire. Il convient de laisser entrevoir que, dans un avenir plus ou moins rapproché, la Suisse pourra éventuellement renoncer en totalité à la réserve qu'elle doit faire à propos de l'article 5 de la Convention pour ne laisser subsister plus qu'une réserve.

En accord avec le Département politique, nous

p r o p o s o n s :

1. Projet de message, texte français, à page 16, suppression du premier paragraphe commençant par "Par un postulat

Gerwig ..." et se terminant par "... droit de la filiation."

Projet de message, texte allemand, à page 14, suppression du 4ème paragraphe commençant par "Durch ein Postulat ..." et se terminant au milieu de la page 15 par "... geändert werden."

2. Insertion après le texte de la réserve (au haut de la page 17 du texte français et au bas de la page 15 du texte allemand) du passage suivant:

Texte français:

Cette réserve ne devrait cependant avoir qu'une durée temporaire. La commission d'experts pour la revision du droit de la famille a été chargée d'élaborer un projet de modification du droit fédéral de la tutelle et de l'article 284 CCS qui soit conforme à la Convention. Elle devait, par la même occasion, examiner si le placement de personnes non interdites pouvait être réglé par le droit de la tutelle, de sorte que les lois cantonales sur l'internement administratif deviendraient sans objet. Il serait alors possible de retirer la réserve concernant l'article 5 de la Convention. Nous traiterons vraisemblablement de cette question en vous soumettant prochainement notre projet de revision du droit de la filiation.

Deutscher Text:

Dieser Vorbehalt soll indessen lediglich vorübergehend gelten. Die Expertenkommission für die Revision des Familienrechts wurde beauftragt, Vorschläge für eine konventionskonforme Ausgestaltung des schweizerischen Vormundschaftsrechtes und Artikels 284 ZGB auszuarbeiten. Gleichzeitig sollte sie auch prüfen,

- 3 -

ob die Versorgung Nichtentmündigter im Vormundschaftsrecht geregelt werden könnte, sodass die kantonalen Versorgungsgesetze gegenstandslos würden. Damit wäre es möglich, den Vorbehalt zu Artikel 5 der Konvention fallen zu lassen. Wir werden diese Frage voraussichtlich im Zusammenhang mit der bevorstehenden Revision des Kindschaftsrechtes behandeln.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Müller', written in a cursive style.