

12 mai 1976

Signature du premier protocole additionnel à la Convention européenne
des droits de l'homme, Protocole No 4

Département politique. Proposition du 26 avril 1976 (annexe)
Département de l'intérieur. Co-rapport du 5 mai 1976 (adhésion)
Département de justice et police. Co-rapport du 6 mai 1976
(adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. M. Alfred Wacker, ambassadeur plénipotentiaire, représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, est chargé de signer, sous réserve de ratification, le protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 20 mars 1952.
2. La Chancellerie fédérale est chargée d'établir les pouvoirs nécessaires à cet effet et de les remettre au Département politique.
3. Le département politique est chargé de préparer, en collaboration avec les autres départements intéressés, un projet de message aux Chambres fédérales concernant l'approbation de ce protocole.
4. Le département politique est chargé de poursuivre, en collaboration avec le département de justice et police, l'étude des problèmes que soulève une éventuelle ratification par la Suisse du protocole No 4 reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention, avec les réserves et les déclarations interprétatives qui pourraient être nécessaires. Suivant le résultat de ces travaux, des propositions concrètes concernant ledit protocole seront formulées dans le message qui sera adressé aux Chambres fédérales en vue de la ratification du protocole additionnel.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 pour exécution avec les pouvoirs
- JPD 3 pour exécution
- EDI 3 pour connaissance

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

S. M. Wacker

o.121.314.11 - KT/vo 3003 Berne, le 26 avril 1976

Distribuée

Au Conseil fédéral

Signature du premier protocole
additionnel à la Convention
européenne des droits de l'homme -
Protocole No 4

1. A l'occasion de la 55ème session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à Paris le 28 novembre 1974, le Chef du Département politique a déposé les instruments de ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (appelée ci-après "la Convention européenne des droits de l'homme" ou "la Convention"), telle qu'amendée par les protocoles Nos 3 et 5, du protocole No 2 attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs, ainsi que de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. La Convention et le protocole No 2 sont entrés en vigueur pour la Suisse ce même jour (RO 1974, 2151 et 2175). M. Pierre Graber a également remis au Secrétaire général du Conseil de l'Europe deux déclarations visant à reconnaître, d'une part, pour une période de trois ans, la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme en matière de requêtes individuelles et, d'autre part, sans limitation de durée, la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme.

- 2 -

2. Lors des débats qui ont eu lieu tout d'abord au sein de la commission du Conseil national, puis au Conseil national au sujet de l'approbation de la Convention européenne des droits de l'homme, plusieurs députés ont regretté que le Conseil fédéral n'ait pas signé le premier protocole additionnel à la Convention, qui garantit le droit au respect des biens privés (art. 1er) et le droit à l'instruction (art. 2) et oblige les Etats contractants à organiser des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif (art. 3). A la suite de ces discussions, le Conseil national a adopté, le 3 octobre 1974, un postulat invitant le Conseil fédéral à "examiner aussitôt que possible la question de la signature et de la ratification du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tenant compte des réserves à apporter à l'article 3".

3. Nous estimons que le moment est venu de signer le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, puis d'engager la procédure visant à ratifier ce traité. Les associations féminines suisses ont souligné à plusieurs reprises l'importance qu'elles attachent à l'acceptation des articles 2 et 3 de ce protocole. L'Association suisse pour les droits de la femme et l'Association suisse des femmes universitaires sont intervenues encore récemment à ce sujet auprès du Conseil fédéral.

Les problèmes que soulèvent, au regard du droit suisse, les droits garantis par le protocole additionnel sont exposés dans le rapport ci-joint, qui mentionne également les réserves qui devront être faites, le cas échéant, lors de sa ratification.

Il convient encore de noter qu'aux termes de l'article 5 dudit protocole, les dispositions de ce protocole sont considérées comme des articles additionnels à la Convention et que toutes

les dispositions de cette dernière s'appliquent en conséquence, y compris les articles 25 et 46 relatifs à la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme à être saisie de requêtes individuelles et à la juridiction obligatoire de la Cour. Les deux déclarations faites par la Suisse le 28 novembre 1974 à ce propos étendront donc leurs effets aux articles 1 à 3 du protocole additionnel dès l'entrée en vigueur de ce dernier pour notre pays.

4. Le 5 décembre 1974, le Conseil national a adopté un postulat (motion Alder, du 2 octobre 1974), aux termes duquel "le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de préparer la signature et la ratification du protocole No 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la rédaction des réserves et des déclarations d'interprétation qui pourraient être éventuellement nécessaires, puis à soumettre ses propositions aux Chambres fédérales".

Le protocole No 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention, est entré en vigueur le 2 mai 1968. Il a été ratifié par la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège et la Suède. L'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont signé le protocole No 4, mais ne l'ont pas encore ratifié. Chypre, la Grèce, Malte, la Turquie et la Suisse ne l'ont pas signé. Ce protocole interdit de priver une personne de sa liberté pour la seule raison qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle (art. 1er), garantit le droit pour une personne qui se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat contractant d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence et la liberté pour toute personne de quitter

n'importe quel pays, y compris le sien (art. 2), prévoit que nul ne peut être expulsé du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant et privé du droit d'entrer dans son pays (art. 3) et interdit les expulsions collectives d'étrangers (art. 4).

Ces dispositions ont été examinées brièvement par le Conseil fédéral dans son rapport du 9 décembre 1968 (FF 1968 II 1141 à 1145). Il avait alors admis que la Suisse pourrait accepter le protocole No 4 sans formuler de réserve. Ultérieurement, dans son rapport complémentaire du 23 février 1972, le Conseil fédéral a modifié sa position en déclarant qu'il était préférable de surseoir à la signature de ce protocole, "compte tenu de certains problèmes délicats que soulève l'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 actuelle du Conseil fédéral en matière de stabilisation de la main-d'oeuvre étrangère" (FF 1972 I 998).

Depuis lors, le peuple suisse et les cantons ont accepté, le 7 décembre 1975, le nouvel article 45 de la constitution fédérale garantissant à tout citoyen suisse le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. En ce qui concerne les étrangers, des problèmes subsistent, principalement en raison des restrictions apportées à la mobilité géographique des étrangers par les ordonnances du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative. Les travaux préparatoires en vue d'une éventuelle adhésion de la Suisse au protocole No 4 ne sont pas encore terminés. Suivant le résultat de ces études, des propositions concrètes seront formulées, en réponse au postulat du Conseil national du 5 décembre 1974, dans le message qui sera adressé aux Chambres fédérales en vue de la ratification du premier protocole additionnel.

- 5 -

5. La présente proposition a été soumise au Département de l'intérieur (Office de la science et de la recherche) et au Département de justice et police (Division de la justice, Police fédérale des étrangers). Il a été tenu compte de leurs observations.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de

p r o p o s e r :

1. M. Alfred Wacker, Ambassadeur plénipotentiaire, Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, est chargé de signer, sous réserve de ratification, le protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 20 mars 1952.
2. Le Chancellerie fédérale est chargée d'établir les pouvoirs nécessaires à cet effet et de les remettre au Département politique.
3. Le Département politique est chargé de préparer, en collaboration avec les autres Départements intéressés, un projet de message aux Chambres fédérales concernant l'approbation de ce protocole.
4. Le Département politique est chargé de poursuivre, en collaboration avec le Département de justice et police, l'étude des problèmes que soulève une éventuelle ratification par la Suisse du protocole No 4 reconnaissant certains droits

et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention, avec les réserves et les déclarations interprétatives qui pourraient être nécessaires. Suivant le résultat de ces travaux, des propositions concrètes concernant ledit protocole seront formulées dans le message qui sera adressé aux Chambres fédérales en vue de la ratification du protocole additionnel.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Graber

Annexe :

Rapport concernant les problèmes que soulèvent, au regard du droit suisse, les dispositions du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour rapport joint :

- au Département de l'intérieur
- au Département de justice et police

Extrait du procès-verbal :

- à la Chancellerie fédérale et au Département politique, pour exécution;
- au Département de l'intérieur et au Département de justice et police, pour information.

Berne, le 26 avril 1976

Rapport concernant les problèmes que soulèvent,
au regard du droit suisse, les dispositions du
premier protocole additionnel à la Convention
européenne des droits de l'homme

1. Dans le premier rapport qu'il a soumis aux Chambres fédérales le 9 décembre 1968 sur la Convention européenne des droits de l'homme (FF 1968 II 1069), le Conseil fédéral avait manifesté l'intention de signer la Convention avec ses cinq protocoles. Il avait examiné en détail notamment les dispositions du premier protocole additionnel et avait estimé que la ratification de ce protocole aurait dû être assortie de deux réserves concernant, d'une part, la non-participation des femmes aux élections législatives fédérales et, sauf exceptions, cantonales, ainsi que les exceptions au caractère secret du scrutin dans les "Landsgemeinden", et, d'autre part, les inégalités de fait existant, dans plusieurs cantons, quant à la jouissance du droit à l'instruction. Le Conseil des Etats n'ayant pas approuvé les conclusions de ce rapport, le Conseil fédéral avait renoncé à signer la Convention et ses protocoles.

A la suite de l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral, le Conseil fédéral a adressé à l'Assemblée fédérale, le 23 février 1972, un rapport complémentaire sur la Convention européenne des droits de l'homme (FF 1972 I 989). Dans ce rapport, le Conseil fédéral déclarait vouloir avancer par étapes, en signant tout d'abord la Convention, telle qu'amendée par les protocoles Nos 3 et 5, ainsi que le protocole No 2 attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs. Cette manière de procéder devait permettre à la Suisse de faire l'économie des deux réserves nécessaires

lors de la ratification du premier protocole additionnel à la Convention. Les Chambres ont approuvé les conclusions de ce rapport et, par conséquent, le Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe a signé, le 21 décembre 1972, la Convention sans le premier protocole additionnel.

2. Le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est entré en vigueur le 18 mai 1954, lie actuellement tous les Etats parties à la Convention, à l'exception de la Suisse. Il garantit les droits suivants (FF 1968 II 1177) :

a. Droit au respect des biens privés (art. 1er).

Ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà relevé dans son rapport du 9 décembre 1968 (FF 1968 II 1132 à 1133), l'acceptation de cette disposition ne soulève pas de problèmes pour notre pays. Depuis lors, le peuple et les cantons ont accepté l'introduction dans la constitution fédérale de l'article 22 ter garantissant la propriété.

b. Droit à l'instruction (art. 2).

En vertu de cette disposition, "nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction". En outre, l'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assume dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, est tenu de respecter le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à l'instruction garantit, en premier lieu, un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné, sans imposer à l'Etat des obligations déterminées quant à l'étendue des moyens d'instruction

et à la manière de les organiser ou de les subventionner. Pour que le droit à l'instruction produise des effets utiles, il faut cependant que l'individu ait la possibilité de tirer un bénéfice de l'enseignement suivi, c'est-à-dire ait le droit d'obtenir la reconnaissance officielle des études accomplies. En outre, le droit à l'instruction serait vide de sens s'il n'impliquait pas, pour ses titulaires, le droit de recevoir un enseignement dans la langue nationale ou, le cas échéant, dans une des langues nationales (FF 1968 II 1134 à 1135).

Interprété à la lumière de l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination), l'article 2 du protocole additionnel garantit le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux établissements d'enseignement existant à un moment donné. A ce propos, le Conseil fédéral avait constaté, dans son rapport aux Chambres fédérales du 9 décembre 1968, que, dans plusieurs cantons, les possibilités d'instruction pour filles et garçons n'étaient pas les mêmes, sur le plan de la formation secondaire notamment (FF 1968 II 1136 à 1137). Il avait dès lors envisagé que la Suisse formule sur ce point une réserve en ratifiant ledit protocole. Une telle réserve n'est plus nécessaire. Le Conseil fédéral a déjà relevé, dans son rapport complémentaire du 23 février 1972, que les inégalités de fait dont il s'agit tendaient à disparaître (FF 1972 I 994 à 995). Depuis quelques années, les cantons reconnaissent de plus en plus largement aux jeunes gens et aux jeunes filles la possibilité de suivre les mêmes écoles. La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a adopté, le 2 novembre 1972, des principes relatifs à la formation des jeunes filles. Elle a invité les cantons à prendre des mesures permettant d'éviter toute discrimination des jeunes filles dans l'enseignement.

Le régime linguistique de l'enseignement en Suisse soulève un problème au regard de l'article 2 du protocole additionnel.

La liberté de la langue, c'est-à-dire le droit d'employer sa langue maternelle, est garantie par le droit constitutionnel fédéral non écrit. Mais cette liberté peut subir des restrictions. Les cantons ont notamment le droit de déterminer la langue dans laquelle l'enseignement doit être donné, même dans les écoles privées. Dans son arrêt du 31 mars 1965 dans la cause "Association de l'école française contre Conseil d'Etat et Tribunal administratif du canton de Zurich" (ATF 91 I 480), le Tribunal fédéral a admis le principe de la territorialité dans l'organisation de l'enseignement. Ce principe a été également reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique (FF 1968 II 1135 à 1136). La législation belge ne concernait cependant que l'enseignement officiel ou subventionné, alors que l'arrêt du Tribunal fédéral portait sur la situation de l'école française de Zurich, qui est une école privée. Il y aura lieu d'examiner si, au moment de ratifier ledit protocole, une déclaration devra être faite, selon laquelle le Conseil fédéral interpréterait le droit à l'instruction, tel qu'il est garanti à l'article 2 du protocole additionnel, comme n'interdisant pas l'adoption par les cantons de mesures garantissant le maintien de la répartition territoriale des langues dans notre pays.

La question de la compatibilité avec le droit à l'instruction des restrictions imposées à l'accès aux études universitaires ("numerus clausus") n'a pas encore été soumise à la Commission européenne des droits de l'homme. Pour autant que les critères de sélection ne soient pas discriminatoires ou arbitraires, on peut cependant admettre que l'article 2 du protocole additionnel ne pourrait pas être invoqué, le cas échéant, contre un "numerus clausus".

- 5 -

En ce qui concerne l'obligation pour l'Etat de respecter le droit des parents d'assurer l'éducation des enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, ladite Commission a récemment considéré que l'existence du système danois d'éducation sexuelle obligatoire ne constituait pas, en soi, une violation de l'article 2 du premier protocole (requêtes Nos 5095/71, 5920/72 et 5926/72). Il y a eu partage des voix au sein de la Commission (7 contre 7) et cette conclusion a été obtenue grâce à la voix prépondérante du président. L'affaire est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, le fait que la majorité des cantons a rejeté en 1973 l'introduction dans la constitution fédérale d'un nouvel article 27 garantissant le droit d'acquérir une formation ne devrait pas être un obstacle à l'acceptation du droit à l'instruction, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme.

c. Obligation d'organiser des élections libres au scrutin secret

pour le choix du corps législatif (art. 3).

Après avoir longtemps admis que cette disposition ne créait qu'une obligation à la charge des Etats (FF 1968 II 1138), la Commission européenne des droits de l'homme a récemment modifié sa jurisprudence. Dans une décision en date du 30 mai 1975, elle a conclu que l'article 3 garantit en principe le droit de vote et le droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif (requêtes Nos 6745/74 et 6746/74). Combiné avec l'article 14 de la Convention, l'article 3 du protocole additionnel interdit toute discrimination dans la jouissance du droit de vote fondée sur le sexe (FF 1968 II 1139).

- 6 -

En ratifiant ledit protocole, la Suisse devra dès lors faire une réserve concernant la disposition en question, pour tenir compte du fait que, dans le demi-canton d'Appenzell (Rhodes intérieures), les femmes ne participent pas à l'élection du Conseiller aux Etats et du Grand Conseil ("Kantonsrat"). Nous estimons que l'article 3 ne vise que les élections législatives fédérales et cantonales. La réserve envisagée ne devra donc pas s'étendre aux deux cantons (Soleure et Grisons) et au demi-canton (Obwald) qui ne connaissent pas encore le suffrage féminin intégral sur le plan communal. La question de savoir si une réserve devra être formulée en raison du caractère non secret du scrutin dans les "Landsgemeinden", ou si, le cas échéant, il suffira de faire une déclaration interprétative, sera examinée en détail dans le message qui sera adressé aux Chambres fédérales. Nous ne croyons en outre pas, comme le soutient l'Association suisse des femmes universitaires dans une lettre adressée au Conseil fédéral le 12 novembre 1975, qu'une réserve soit nécessaire pour tenir compte du fait que les Conseillers aux Etats sont élus par le Grand Conseil dans le canton de Berne. En effet, l'article 3 ne garantit pas l'élection directe du corps législatif par le peuple.

Le département politique est chargé de préparer le message aux Chambres pour demander l'approbation de l'Assemblée fédérale au Fonds International de Développement économique.

Extrait du procès-verbal
 20 pour pré-séjour
 7 pour connaissance

pour extrait confirmé
 La secrétaire
 S. Müller