

1122

3003 Berne, le 20 juin 1978

5 juillet 1978

DistribuéeAu Conseil fédéral

Convention européenne des droits de l'homme; Affaires Eggs
et Schiesser c/Suisse, Proposition sur la suite à donner à
ces deux procédures

Convention européenne des droits de l'homme

Département de justice et police. Proposition du
20 juin 1978 (annexe)

Département politique. Co-rapport du 27 juin 1978 (adhésion)

Département militaire. Co-rapport du 23 juin 1978 (adhésion)

1. Introduction

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

le Conseil fédéral d é c i d e :

1. Le Département fédéral de justice et police est chargé de faire connaître à la Cour européenne des droits de l'homme que la Suisse défère l'affaire Schiesser à ladite Cour.
2. L'affaire Eggs ne sera déférée à la Cour européenne des droits de l'homme que si la Commission le fait elle-même; le Département fédéral de justice et police est chargé de cette démarche.

Extrait du procès-verbal:

- JPD 5 pour exécution
- EPD 6 pour connaissance
- EMD 5 " "

Pour extrait conforme,
le secrétaire:

Muser

Déclarée recevable, la requête fut ensuite examinée quant au fond par la Commission. Celle-ci rédigea un rapport en application de l'article 31 CEDH, dans lequel elle formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part de la Suisse une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. La question centrale qui est discutée

3003 Berne, le 20 juin 1978

Distribuée

Au Conseil fédéral

Convention européenne des droits de
l'homme - Affaires Eggs et Schiesser
c/Suisse - Proposition sur la suite
à donner à ces deux procédures

1. Introduction

L'objet de la présente proposition est d'inviter le Conseil fédéral à se prononcer sur l'opportunité d'une saisine de la Cour européenne des droits de l'homme dans deux affaires où la Suisse est impliquée: l'affaire Eggs et l'affaire Schiesser.

L'affaire Eggs c. Suisse a pour origine la condamnation d'un soldat bâlois à une peine disciplinaire de cinq jours d'arrêts de rigueur, condamnation contre laquelle l'intéressé recourut. Débouté en dernière instance par l'auditeur en chef de l'armée, l'intéressé adressa une requête à la Commission européenne des droits de l'homme en invoquant la violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Déclarée recevable, la requête de M. Eggs fut ensuite examinée quant au fond par la Commission. Celle-ci rédigea un rapport en application de l'article 31 CEDH, dans lequel elle formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part de la Suisse une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. La question centrale qui est discutée

- 2 -

dans ce rapport, adopté le 4 mars 1978, est celle de savoir si l'auditeur en chef, agissant comme autorité de recours en matière de droit disciplinaire militaire, constitue un "tribunal" au sens de l'article 5, paragraphe 1, lettre a CEDH. La Commission parvient à une conclusion négative. A son avis, l'auditeur en chef ne constitue pas un tel "tribunal". Il y a dès lors eu, en l'espèce, violation de l'article 5, paragraphe 1 CEDH (conclusion prise par 12 voix contre 2). Avant de parvenir à cette conclusion, la Commission constate en particulier qu'il y a, dans l'office de l'auditeur en chef, "une confusion de pouvoirs difficilement compatible avec les exigences d'un organe juridictionnel garant de la liberté individuelle".

L'origine de l'affaire Schiesser c. Suisse est très différente. Soupçonné d'avoir commis une série de cambriolages, M. Schiesser fut, en raison d'un risque de collusion, mis en détention préventive par ordonnance du procureur de district de Winterthur. Ayant recouru contre cette ordonnance devant le Ministère public zurichois, M. Schiesser fut débouté par cette autorité. Son recours de droit public au Tribunal fédéral fut également rejeté (ATF 102 Ia 179). Il adressa alors une requête à la Commission, qui fut déclarée recevable. Le 9 mars 1978, la Commission adoptait son rapport. Ici, le point central du débat est celui de savoir si le procureur de district zurichois peut être considéré comme un "magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires" au sens de l'article 5, paragraphe 3 CEDH. Partant de l'idée que cette disposition n'exclut pas l'existence d'un certain "dédoulement fonctionnel" entre les autorités chargées de l'instruction et celles qui sont chargées de l'accusation, la Commission estime qu'en l'espèce, le procureur de district zurichois a bien agi "en tant que magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires" (conclusion prise

- 3 -

par 9 voix contre 5). La Commission laisse en revanche ouverte la question de savoir si la pluralité de fonctions exercées par le procureur de district pourrait, en d'autres circonstances, constituer une violation de l'article 5 paragraphe 3 CEDH.

2. Stade actuel de la procédure

En vertu de l'article 31, paragraphe 2 CEDH, les deux rapports adoptés par la Commission ont été transmis au Comité des ministres. La Commission et la Suisse disposent d'un délai de trois mois, à dater de cette transmission, pour saisir la Cour européenne des droits de l'homme (articles 48a et d et 32, paragraphe 1 CEDH).

Faute de saisine de la Cour dans ce délai de trois mois, il appartiendrait alors au Comité des ministres de prendre une décision, à la majorité des deux tiers, sur la question de savoir s'il y a eu ou non une violation de la Convention (article 32, paragraphe 1 CEDH).

Dans l'affaire Eggs, le délai pour saisir la Cour échoit le 17 juillet 1978; dans l'affaire Schiesser, ce délai court jusqu'au 24 juillet 1978.

Le 9 mai 1978, la Commission a décidé de porter l'affaire Schiesser devant la Cour. S'agissant de l'affaire Eggs, la Commission ne prendra en revanche une décision que lors de sa 133e session, qui se déroulera du 3 au 14 juillet 1978.

Il incombe dès lors au Conseil fédéral de décider si la Suisse doit ou non saisir la Cour dans ces deux affaires.

3. Discussion de l'opportunité pour la Suisse de saisir la Cour dans ces deux affaires

a) Généralités

Aussi bien l'affaire Eggs que l'affaire Schiesser posent des questions essentiellement juridiques. D'une manière très générale, il n'y a pas de doute que la Cour est dès lors mieux placée que ne l'est le Comité des ministres pour dire si oui ou non il y a eu dans ces deux espèces violation de la Convention par la Suisse.

A ce premier argument général, qui milite en faveur d'une éventuelle saisine de la Cour par la Suisse, s'en ajoute un second. Traditionnellement, la Suisse s'est toujours montrée favorable aux juridictions internationales. Une saisine de la Cour par notre pays serait de nature à montrer que cet intérêt de principe se vérifie dans la pratique.

La discussion de l'opportunité d'une saisine de la Cour par la Suisse dans l'affaire Schiesser et dans l'affaire Eggs ne saurait toutefois se résumer à des considérations aussi générales. Discutées sous l'angle de l'opportunité d'une saisine de la Cour ces deux affaires posent des questions distinctes, qu'il convient d'examiner selon leurs mérites propres.

b) Affaire Schiesser

Dans cette affaire, de bonnes raisons incitent à penser qu'il est dans l'intérêt de la Suisse de porter l'affaire devant la Cour avant le 24 juillet 1978.

Sans doute peut-on se demander s'il est utile que la Suisse entreprenne cette démarche, puisque la Commission a déjà déféré l'affaire Schiesser à la Cour par décision du

- 5 -

9 mai 1978. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les raisons qui ont incité la Commission à saisir la Cour ne recouvrent pas forcément celles qui peuvent inciter la Suisse à faire de même. Pour sa part, la Commission a certainement décidé d'agir ainsi parce qu'elle était très divisée sur la question de savoir si, en l'espèce, il y avait violation de l'article 5, paragraphe 3 CEDH. Comme elle n'a conclu à l'absence d'une violation de cette disposition qu'à une faible majorité, et que cinq membres de la Commission - dont M. Trechsel, représentant suisse - ont soutenu la thèse contraire dans leur opinion dissidente, il était normal que la Commission déférât l'affaire à la Cour.

Du point de vue de la Suisse, l'opportunité d'une saisine de la Cour se pose en termes différents. Au-delà du cas d'espèce, l'affaire Schiesser présente un intérêt de principe pour notre pays. En effet, en raison de la conception assez souple que nous avons en Suisse de la séparation des pouvoirs, de nombreuses autorités fédérales et cantonales exercent une pluralité de fonctions. Outre le cas des procureurs de districts, on citera notamment le cas du procureur de la Confédération et de certains préfets. Tant vis-à-vis du législateur fédéral que vis-à-vis des cantons, il importe dès lors que le Conseil fédéral fasse valoir devant la Cour que l'article 5, paragraphe 3 CEDH n'exige pas la réalisation stricte du dogme de la séparation des pouvoirs, et n'exclut pas par principe qu'un seul organe exerce plusieurs fonctions. Ce point de vue, soutenu par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité du 14 juillet 1976, a été repris par la majorité de la Commission dans son rapport du 9 mars 1978. Il mériterait d'être confirmé sans ambiguïté par la Cour. Il importe dès lors que la Suisse saisisse la Cour avant le 24 juillet 1978, comme l'a fait la Commission elle-même le 9 mai 1978.

Si le Conseil fédéral s'obstine à soutenir que

- 6 -

c) Affaire Eggs

Dans cette affaire, l'opportunité d'un renvoi devant la Cour est plus discutable.

Certes la Suisse pourrait-elle à nouveau faire valoir les arguments qui n'ont pas été retenus par la Commission. En particulier, elle pourrait soutenir que les arrêts de rigueur subis par M. Eggs n'avaient pas un caractère privatif de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1 CEDH, et que l'auditeur en chef est bien un "tribunal" au sens de cette même disposition. D'une manière plus générale, la Suisse pourrait soutenir le point de vue que le droit disciplinaire militaire échappe à l'empire de la Convention, et qu'en tout état de cause, il convient de tenir compte des exigences spécifiques qui découlent en Suisse du système de milice.

On ne saurait pourtant surestimer le poids de tels arguments. A la lumière de l'arrêt Engel du 8 juin 1976, il est improbable que la Cour reviendra sur le principe que le droit disciplinaire militaire doit respecter les exigences de la Convention.

La saisine de la Cour par la Suisse pourrait dès lors placer le Conseil fédéral dans une position délicate vis-à-vis du Parlement. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a en effet justifié la révision actuelle du droit disciplinaire militaire par la nécessité de rendre celui-ci compatible avec la Convention. Les Chambres fédérales comprendraient dès lors mal que le Conseil fédéral s'emploie à démontrer le contraire à Strasbourg, en soutenant en particulier que l'auditeur en chef constitue bien un "tribunal" au sens de l'article 5, paragraphe 1, lettre a CEDH.

La Cour pourrait, elle aussi, être sensible à cette dualité. Si le Conseil fédéral s'obstine à soutenir que

- 7 -

l'office de l'auditeur en chef est compatible avec la Convention, elle ne manquera pas de relever que, dès son message du 4 mars 1974, le Conseil fédéral a soutenu devant les Chambres qu'il convenait de définir de manière plus précise les compétences de l'auditeur en chef "en tenant compte des dispositions de la Convention" (FF 1974 I 1020, à la page 1026). Elle relèvera aussi, sans doute, que le Conseil fédéral a lui-même admis dans son message du 2 mars 1977 qu'il est "douteux" que l'auditeur en chef ait qualité de juge (FF 1977 I 1133, à la page 1144); et que dans son message du 2 mars 1977, il a admis qu'au vu de l'arrêt Engel du 8 juin 1976, il "faut donc introduire une autorité judiciaire dans la procédure disciplinaire" (FF 1977 II 1, à la page 41).

Un autre point doit être pris en considération. Même dans l'éventualité - improbable - où la Cour estimerait que l'auditeur en chef est bien un "tribunal" au sens de la Convention, la Suisse ne serait pas à l'abri d'une nouvelle procédure devant les organes de Strasbourg, dirigée cette fois contre le chef du Département militaire fédéral. Selon le droit disciplinaire militaire en vigueur aujourd'hui, ce dernier fonctionne en effet comme autorité de recours pour les peines disciplinaires prononcées par les autorités militaires cantonales (article 209, chiffre 1, lettre c du Code pénal militaire).

Le renvoi de l'affaire Eggs devant le Comité des ministres apparaît en définitive comme la solution la plus favorable. Dans le meilleur des cas, le Comité des ministres pourrait se borner à prendre acte du rapport de la Commission et estimer qu'étant donné l'effort législatif déployé actuellement en

pour rendre le droit disciplinaire militaire compatible avec les exigences de la Convention.

- 8 -

Suisse pour rendre le droit disciplinaire militaire compatible avec la Convention, il n'y a pas lieu de prendre de mesures particulières dans cette affaire. Toutefois, compte tenu d'une part de la prise de position très nette de la Commission en l'espèce, d'autre part de la pratique habituellement suivie par le Comité des ministres, il est plus vraisemblable que celui-ci entérinera l'avis exprimé par la Commission dans son rapport. Si la majorité des deux tiers devait se dégager au sein du Comité des ministres pour confirmer ce point de vue, celui-ci déciderait alors qu'il y a eu violation de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention et, à la lumière des informations fournies par le Gouvernement suisse, qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures dans la présente affaire.

Si, pour l'ensemble des motifs qui précèdent, on peut admettre qu'une saisine de la Cour par la Suisse n'est pas opportune dans l'affaire Eggs, il convient encore d'envisager l'hypothèse où la Commission saisirait elle-même la Cour avant le 17 juillet 1978. Dans cette dernière hypothèse, il serait dans l'intérêt de la Suisse d'en faire de même. Devant la Cour, la Suisse pourrait en effet adopter une attitude conciliante. L'agent gouvernemental pourrait rappeler que dans le rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968, celui-ci était parti de l'idée que la Convention ne saurait s'appliquer sans limitations à la situation spécifique qui est celle du militaire en service (FF 1968 II 1069, à la page 1105), et que les autorités fédérales étaient fondées à considérer cette conception comme déterminante jusqu'au moment où l'arrêt Engel du 8 juin 1976 a été rendu. L'agent gouvernemental pourrait relever, aussi, que les messages du 2 mars 1977 et du 7 mars 1977 prouvent que le Conseil fédéral a fait diligence pour rendre le droit disciplinaire militaire compatible avec les exigences de la Convention.

- 9 -

4. Vu ce qui précède et après consultation préliminaire des services intéressés du Département politique fédéral et du Département militaire fédéral, nous avons l'honneur de faire la

Négociations entre la Suisse et la Hongrie en vue de la conclusion d'un traité bilatéral sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques, proposition

suivante:

- 1) le Département fédéral de justice et police est chargé de faire connaître à la Cour européenne des droits de l'homme que la Suisse défère l'affaire Schiesser à ladite Cour.
- 2) l'affaire Eggs ne sera déférée à la Cour européenne des droits de l'homme que si la Commission le fait elle-même; le Département fédéral de justice et police est chargé de cette démarche.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

Messieurs P. Braendli, Directeur du Bureau de la propriété intellectuelle (chef de délégation)
E. Matthey, Sous-Directeur du Service fédéral de l'hygiène publique, Professeur à l'Université de Lausanne
L. Roches, Chef de division à la Division du commerce

Extrait du procès-verbal à :

- DPF: 5 exemplaires
- DMF: 5 exemplaires
- DFJP: 5 exemplaires

Pour co-rapport à :

- Département politique fédéral
- Département militaire fédéral