

o.121.314.0 - VL/hm

Berne, le 21 mars 1978

~~VL/BTS~~
ne R. Girard
a/a

Note à la Direction du droit international public

Politique en faveur des
droits de l'homme

Pour faire suite à la réunion du 23 février présidée par M. le Ministre Monnier, il paraît utile de relever ce qui suit en relation avec le point 2.1. de la note du Chef du Département du 1.2.1978 ("activités dans le secteur européen, notamment du Conseil de l'Europe") :

I.

1. Cette année, les activités du Conseil de l'Europe sur le plan des droits de l'homme sont placées sous le signe d'une double commémoration : 30ème anniversaire de l'entrée en vigueur, le 10.12.1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et 25ème anniversaire de l'entrée en vigueur, le 3.9.1953, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (Convention européenne des droits de l'homme).
2. Fidèle à sa vocation, déjà inscrite dans son statut fondamental, le Conseil de l'Europe s'est depuis toujours employé à développer la protection des droits de l'homme en portant aussi son effort sur les conditions sociales et économiques dans lesquelles les libertés et droits fondamentaux de l'individu doivent pouvoir s'exercer. L'extension ou le renforcement des droits garantis par la Convention des droits de l'homme sont inscrits en permanence à l'ordre du jour du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire ou du Secrétariat du Conseil. Sur le plan de la coopération intergouvernementale, les travaux entrepris dans ce domaine ont déjà débouché sur l'adoption - outre de nombreux textes non conventionnels (recommandations ou résolutions) - de cinq Protocoles à la Convention.

En même temps que les Protocoles Nos 2, 3 et 5, il est rappelé que la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 28.11.1974. Pour les raisons exposées aux pages 15, 26 et 27 du Rapport sur la Suisse et les Conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III, 899), les ratifications du Protocole additionnel à la Convention (signé le 19.5.1976) et du Protocole No 4 sont restées en suspens, quand bien même le Conseil fédéral ait déjà fait part, en 1976, de son intention de proposer aux Chambres de ratifier ces deux compléments à la Convention.

3. Très tôt, l'Organisation de Strasbourg s'est employée à apporter aux droits civils et politiques garantis par la Convention et ses Protocoles le complément nécessaire que représente, sur le plan des droits socio-économiques, la Charte sociale européenne du 18.10.1961 (entrée en vigueur le 26.2.1965).

Comme le met en évidence le mémoire sur lequel se fonde la consultation en cours relative à une éventuelle ratification de ce traité par notre pays, la parenté entre la Convention des droits de l'homme et la Charte sociale est loin d'être absolue. Tandis que les droits individuels garantis par la Convention peuvent être invoqués devant les tribunaux, la Charte fixe des objectifs de politique sociale qui n'engagent que les Etats contractants. N'étant pas immédiatement applicables, les dispositions de la Charte énoncent un programme ou fixent des lignes directrices dont les Etats contractants doivent s'inspirer.

Au vu des différences essentielles qui distinguent ces deux traités, le contrôle de l'application des droits postulés par la Charte ne pouvait pas être confié à des organismes dotés d'un pouvoir juridictionnel. Les auteurs de la Charte lui ont préféré un système de contrôle qui s'inspire des mécanismes en vigueur à l'OIT.

4. A côté de la Charte sociale, on a conclu à Strasbourg d'autres traités tendant à développer ou à concrétiser certains principes sociaux déjà inscrits dans le premier instrument social complémentaire à la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, il convient de mentionner le Code européen de sécurité sociale et le Protocole additionnel y afférent de 1964. La Suisse a ratifié ce Code en septembre 1977. En revanche, nous ne sommes pas encore en mesure de nous acquitter des obligations plus étendues, découlant du Protocole. (Cf. rapport précité sur la Suisse et les Conventions du Conseil de l'Europe, page 27). Il en va de même en ce qui concerne le prolongement du Code et du Protocole, soit la Convention européenne de sécurité sociale et son Accord complémentaire de 1972. (Cf. page 37 du rapport précité).
5. Par ailleurs, on sait que la Charte sociale contient plusieurs dispositions visant à mettre les travailleurs étrangers au bénéfice des mêmes droits et avantages sociaux que les personnes travaillant dans leur pays d'origine. Pour promouvoir l'égalité de traitement recherchée sur ce plan, les Etats représentés à Strasbourg ont mis au point, en mai 1977, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Cet instrument est considéré, à côté de la Convention des droits de l'homme et de la Charte sociale, comme le troisième pilier des nombreux traités élaborés par le Conseil de l'Europe en vue de sauvegarder les droits et libertés des personnes et de promouvoir le progrès social et l'égalité de traitement entre les travailleurs des pays démocratiques du continent.

Ouverte à la signature le 24 novembre 1977, la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant a jusqu'ici été signée par 8 Etats membres (4 pays d'immigration, 4 d'émigration).

- 4 -

Pour l'essentiel, cette Convention est conforme à notre pratique et à notre législation, sous réserve que la nouvelle loi fédérale sur les étrangers entre en vigueur dans la forme du projet faisant actuellement l'objet d'une consultation. L'envoi d'un rapport au Conseil fédéral tendant à la signature de la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant pourrait dès lors suivre assez rapidement la diffusion du message aux Chambres visant à l'approbation de la nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

II

En vue d'intensifier éventuellement notre action en faveur de la défense des droits de l'homme sur le plan international dans le sens demandé par le Chef du Département, il convient, en ce qui concerne le Conseil de l'Europe, de considérer ce qui suit :

6. Comme l'état actuel des engagements pris à l'endroit des instruments juridiques rappelés ci-dessus permet de le constater, la Suisse est jusqu'ici demeurée à l'écart de plusieurs traités importants, notamment sur le plan des droits sociaux. Restent aussi à ratifier le Protocole additionnel et le Protocole No 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Parmi les 11 traités dont la ratification est prévue jusqu'au terme de la législature en cours (fin 1979) figurent notamment ces deux Protocoles et la Charte sociale. Dans une note du 7 de ce mois au Chef du Département, M. Krafft a rappelé les raisons pour lesquelles la priorité devrait être accordée à la ratification de la Charte sociale (Cf chiffre 1 de la note dont il s'agit).

./.

Les arguments avancés dans cette note - notamment le risque de confusion en ce qui concerne la nature et la portée juridiques différentes des instruments en question - paraissent pertinents. Dans l'hypothèse où l'issue de la consultation engagée permettrait au Conseil fédéral de soumettre la Charte à l'approbation du Parlement, la diffusion du message correspondant ne pourrait guère intervenir avant le début de 1979. Quant au message visant à la ratification des deux Protocoles à la Convention des droits de l'homme, il n'est plus certain qu'il puisse encore être présenté aux Chambres avant le terme de la présente législature.

Dans le Rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (du 16.11.1977), la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant n'a pas été prise en considération. Comme indiqué sous chiffre 5 ci-dessus, il reste à espérer que les conditions permettant la signature de ce traité seront bientôt réunies.

Les considérations émises ci-dessus permettent de réaliser qu'il reste encore beaucoup à faire pour compléter nos engagements européens visant à assurer la défense des droits de l'homme et de leur corollaire, les droits sociaux et économiques. A cet égard, il y va naturellement aussi de notre crédibilité en prévision de toute initiative que nous pourrions prendre ou soutenir en l'espèce sur le plan international.

7. En vertu de nos conceptions traditionnelles, attachées à l'éthique libérale, nous considérons généralement les "droits de l'homme" comme des droits fondamentaux devant être reconnus à tout individu pour assurer sa dignité et permettre l'affirmation de sa personnalité, quelle que soit sa situation économique ou sociale. Ces droits s'exercent normalement à l'égard de l'Etat et s'opposent, en règle générale, à la "raison d'Etat" dans les situations où l'on tente de légitimer l'oppression. Selon la terminologie des Nations Unies, ce sont les droits civils et politiques.

- 6 -

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, comme dans celui des Nations Unies, cette conception est en train d'évoluer sous l'effet de considérations telles que:

- Les droits de l'homme ne peuvent pas être au service de l'égoïsme individuel, sous peine de faire échec à la solidarité sociale, de créer des conflits ou de favoriser l'esprit de domination. Ils doivent notamment tenir compte des besoins résultant de la vie en société.
- Les inégalités sociales constituent encore trop souvent des obstacles à l'exercice des droits de l'homme au sens classique. Pour garantir à tout individu sa dignité propre, lui permettre d'affirmer pleinement sa responsabilité, il faut non seulement lui reconnaître des droits, mais aussi lui assurer les moyens de les exercer.

En d'autres termes, on retrouve au Conseil de l'Europe des tendances analogues à celles qui, en l'espèce, se manifestent avec de plus en plus d'insistance aux Nations Unies, notamment sous l'impulsion des pays du Tiers Monde: Clivages entre les droits civils et politiques, d'une part, les droits économiques et sociaux, d'autre part. A ce propos, un récent document du Secrétariat du Conseil de l'Europe - CM (78) 49 du 19.1.1978 - faisait état de droits individuels d'une part, de droits "collectifs" de l'autre.

Pour se convaincre de la force de pénétration des tendances esquissées ci-dessus, il suffit d'examiner attentivement le libellé de la Recommandation 829 relative aux droits de l'homme dans le monde et qui, entre parenthèses, porte le sous-titre: Politique générale du Conseil de l'Europe. Ce texte, dont la version intégrale est jointe à la présente, a été adopté par l'Assemblée parlementaire le 27 janvier 1978. Au cours du débat, les défenseurs des conceptions "classiques" des droits de l'homme sont demeurés isolés et n'ont guère été suivis (cf. document AS/29 CR 25 - Compte rendu officiel de la 25e séance du 27.1.1978 et Rapport y afférant, doc. 4101 du 24.1.1978). Parmi les considérants de cette Recommandation 829 - sur laquelle le Comité des Ministres devra se prononcer prochainement -, ceux évoqués ci-après paraissent significatifs des tendances relevées ci-dessus.

- (4)- "Rappelant qu'en acceptant la Convention européenne des Droits de l'homme, les Etats membres ont rejeté la conception surannée que le respect des droits de l'homme est purement une affaire d'intérêt national;
- (9)- Convaincue (l'Assemblée parlementaire) que le respect des droits civils et politiques doit être accompagné par la juste satisfaction des besoins essentiels de nature économique et sociale;
- (11)- Reconnaissant que la question des droits de l'homme tend à faire partie intégrante des relations internationales quotidiennes;
- (13a, ii) - Invite les gouvernements des Etats membres à faire un double effort politique dans le domaine des droits de l'homme
- ii: en oeuvrant pour une plus grande justice économique et sociale dans le monde;
(NB: l'allusion au nouvel ordre économique mondial, préconisé par les Nations Unies, paraît évident).'

Ces considérations se reflètent dans le dispositif de la Recommandation:

L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

- (c) de poursuivre ses efforts pour la révision et l'amélioration de certaines clauses de la Charte sociale, et en particulier de son mécanisme de contrôle;
- (d) de demander aux Etats qui ne l'ont pas encore fait de signer et de ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant."

Lors du débat suscité par cette Recommandation à l'Assemblée parlementaire, le Conseiller national G. Schürch a mis le doigt sur les risques que comportent les propositions visant à élargir les droits de l'homme. Dans le compte-rendu officiel, son intervention - faite en allemand - ne reproduit que partiellement l'essentiel de ses propos. Entre autres, M. Schürch a dit ce qui suit:

..." Meine Intervention ist eine Warnung davor, dass Menschenrechte durch Menschenrechte bedroht werden können. ... Wir müssen darauf aufpassen, dass nicht die individuellen Rechte durch die sozialen Rechte erschlagen, dass nicht die persönlichen Rechte durch nationale Rechte erdrückt werden. Soziale Rechte in den Vordergrund zu schieben, um die individuellen Rechte in zweite Priorität zu setzen, wie in kommunistischen Ländern, nationale Rechte

wie die Nichteinmischung geltend zu machen gegen persönliche Rechte, wie es die dritte Welt tut - darin liegt eine wesentliche Gefahr für die Weiterentwicklung unseres Menschenrechtskatalogs. ...

... Es ist eine Illusion zu glauben, dass die wirtschaftliche Entwicklung automatisch die politischen und persönlichen Freiheiten fördert. Das Gegenteil ist auch möglich. Eine automatische Entstehung von politischen Freiheiten durch wirtschaftliche Entwicklung gibt es nicht."

8. Dans le cadre du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les suggestions émises lors de la 6^e session (novembre 1977) par le Ministre belge des affaires étrangères (initiative Simonet) tardent quelque peu à se concrétiser. Un groupe de travail formé de six Représentants permanents (sans le nôtre) vient d'élaborer un projet de déclaration visant à l'adoption, autant que possible lors de la prochaine session (27.4.1978) d'une Résolution. Ce projet de Résolution comporte plusieurs variantes et il n'est pas certain que le Comité des Ministres parviendra à adopter un texte commun dans le bref délai imparti. Les textes qui viennent de nous être soumis paraissent en deça des idées généreuses, et peut-être trop ambitieuses, lancées en novembre par M. Simonet. A noter, toutefois, que les points 6 et 7 du projet actuellement en discussion reprennent l'idée de l'élargissement des droits individuels "à protéger par la Convention des droits de l'homme et par d'autres conventions européennes, y compris des droits dans le domaine social, économique et culturel" et que l'importance de la Charte sociale y est mise en évidence.

Vallon

(Vallon)