

1719



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

3 OCT. 1983

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

3003 Berne, le 16 septembre 1983

Requête de la Conférence suisse des
 directeurs cantonaux de l'instruction
 publique concernant le premier Protocole
 additionnel à la Convention européenne
 des droits de l'homme

Vu la proposition du DFAE du 16 septembre 1983,

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

d é c i d é

La réponse à la lettre de la Conférence suisse des
 directeurs cantonaux de l'instruction publique du 14 mars 1983
 est approuvée.

Pour extrait conforme
 Le secrétaire

Annexes :

- lettre de la Conférence suisse des
 directeurs cantonaux de l'instruction publique du 14 mars 1983
- réponse

Protokollauszug an:

ohne / mit Beilage

z. V.	z. K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	6	-
	X	EDI	3	-
	X	EJPD	3	-
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin. Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.121.314.1

3003 Berne, le 16 septembre 1983

Distribuée

Au Conseil fédéral

Requête de la Conférence suisse des
directeurs cantonaux de l'instruction
publique concernant le premier Protocole
additionnel à la Convention européenne
des droits de l'homme

1. Par lettre du 14 mars 1983 (cf. annexe), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique s'est adressée au Conseil fédéral pour lui demander de renoncer à proposer aux Chambres fédérales l'approbation du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, Protocole qui a été signé par la Suisse le 19 mai 1976. Dans cette lettre, la Conférence rappelle les thèses qui ont été avancées, lors de son assemblée plénière tenue à Berne le 24 février 1983, contre l'acceptation du droit à l'instruction reconnu à l'article 2 dudit Protocole. A titre subsidiaire, la Conférence demande que le Conseil fédéral ouvre auprès des cantons une procédure de consultation formelle portant principalement sur cette disposition conventionnelle.

2. Ces dernières années, le Conseil fédéral a eu l'occasion de manifester à plusieurs reprises son intention de soumettre aux Chambres fédérales un message concernant la ratification de ce Protocole. Ainsi, dans son rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III 899), le Conseil fédéral a notamment rappelé qu'il avait annoncé, dans son rapport du 28 janvier 1976 concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975-1979,

son intention de soumettre aux Chambres un message concernant la ratification du premier Protocole additionnel à la Convention, message dans lequel il formulerait des propositions relatives au 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. Les deux Protocoles figuraient sur la liste des conventions du Conseil de l'Europe que la Suisse devait pouvoir ratifier avant la fin de ladite législature (FF 1977 III 906). Dans son rapport complémentaire, du 2 juin 1980, au rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1980 II 1547), le Conseil fédéral a exprimé son désir de ratifier ces Protocoles avant la fin de la présente législature. Cette intention a été confirmée dans la réponse à l'interpellation Crevoisier du 2 juin 1981, ainsi que dans le rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 753). Enfin, à la suite du rejet par le peuple suisse, le 6 juin 1982, de la loi fédérale sur les étrangers, le Conseil fédéral a pris acte, le 1er décembre 1982, d'une note du Département des affaires étrangères proposant de surseoir à la signature, puis à la ratification du Protocole No 4.

3. Le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 20 mars 1952; il est entré en vigueur le 18 mai 1954. Il a été accepté par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de l'Espagne, du Liechtenstein et de la Suisse. Ce Protocole garantit le droit au respect des biens privés, en d'autres termes le droit de propriété (art. 1er), le droit à l'instruction (art. 2) et il oblige les Etats contractants à organiser des élections libres au scrutin secret pour le choix du corps législatif (art. 3).

Notre Département a préparé un projet de message concernant la ratification de ce Protocole, message qui a été élaboré en

étroite collaboration avec les services intéressés de l'administration fédérale. Selon ce projet, l'article 1er dudit Protocole peut être accepté sans difficulté, car la garantie de la propriété en droit constitutionnel suisse est plus large que celle qui découle de cette disposition. En ce qui concerne le droit à l'instruction (art. 2), il est proposé que le Conseil fédéral fasse, au moment de ratifier ledit Protocole, une déclaration aux termes de laquelle il interprétera ce droit, dans la mesure où il s'applique à l'enseignement universitaire, comme n'interdisant pas l'adoption par les cantons disposant d'une haute école, pour des raisons impératives et objectives, de mesures restreignant l'accès aux études universitaires, soit pour tous les candidats, soit pour les candidats provenant d'autres cantons ou étrangers. Enfin, des réserves devront être formulées pour tenir compte, d'une part, des dispositions des constitutions des deux demi-cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui ne prévoient pas le droit pour les femmes de participer aux élections législatives sur le plan cantonal et, d'autre part, des dispositions des constitutions cantonales aux termes desquelles l'élection du Conseiller aux Etats (Obwald, Nidwald et Appenzell Rhodes-Intérieures) ou du Grand Conseil (canton des Grisons) a lieu à la "Landsgemeinde".

4. Dans sa lettre en date du 14 mars 1983, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique affirme notamment que la ratification du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et plus particulièrement l'acceptation de son article 2, porterait une grave atteinte à l'autonomie des cantons en matière scolaire. Les différentes thèses invoquées contre une ratification de ce Protocole reposent, en grande partie, sur une appréciation erronée de la portée du droit à l'instruction garanti à l'article 2, tel qu'il a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. La méfiance exprimée à l'égard des organes chargés d'assurer le

respect des engagements résultant du Protocole témoigne, en outre, d'une méconnaissance des caractéristiques du mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par la Convention.

Dans le projet de réponse ci-joint, nous exposons les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral ne devrait pas, à notre avis, renoncer à soumettre le premier Protocole à l'approbation des Chambres fédérales. Nous fondons notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 2, nous réfutons point par point les arguments avancés par la Conférence principalement contre l'acceptation du droit à l'instruction. Nous relevons, en particulier, que cette acceptation ne porterait pas atteinte aux compétences des cantons en matière scolaire, compte tenu notamment de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, fondée sur l'article 4 de la constitution, concernant l'admission dans un établissement public d'instruction. Nous constatons, en outre, que l'article 27 de la constitution (droit à la formation), qui a été rejeté par la majorité des cantons le 4 mars 1973, avait une portée plus large que celle de l'article 2 du Protocole.

5. Selon le chiffre 12, 2e alinéa, des Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002), les cantons doivent être entendus sur les projets de dispositions constitutionnelles (lettre a), ainsi que sur les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés fédéraux de portée générale, traités internationaux) qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier (lettre b).

Compte tenu de l'interprétation restrictive donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à l'article 2 du Protocole additionnel et des garanties existant déjà, en vertu du droit constitutionnel suisse, en matière d'accès aux établissements publics

d'instruction, on peut sérieusement se demander si la ratification de ce Protocole affecterait vraiment les droits et obligations des cantons, au sens des Directives précitées. Il est en tout cas certain que cette ratification ne modifierait en aucune façon la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction. Au surplus, une procédure de consultation n'apporterait vraisemblablement aucun élément nouveau par rapport à ce que les autorités fédérales connaissent déjà notamment sur la base de la prise de position de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

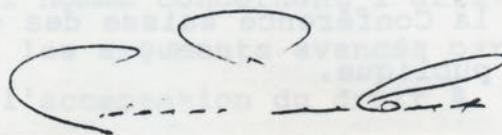
Toutefois, étant donné l'attitude très ferme adoptée à cet égard par ladite Conférence, position qui a été réaffirmée lors d'un entretien qui a eu lieu le 18 août 1983 entre, d'une part, les directeurs de l'Office fédéral de l'éducation et de la science et de l'Office fédéral de la justice et le sous-directeur de la Direction du droit international public, et, d'autre part, une délégation de trois conseillers d'Etat membres de cette Conférence, nous estimons que l'ouverture d'une procédure de consultation formelle est nécessaire et opportune. Une telle consultation, qui pourrait être étendue aux partis politiques et à un certain nombre d'organisations intéressées et porterait sur l'ensemble du Protocole additionnel, permettra, en particulier, d'éviter de fournir des arguments supplémentaires aux opposants potentiels audit Protocole. Elle se justifie en outre en raison du caractère de droits constitutionnels reconnu par le Tribunal fédéral aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme; cette jurisprudence serait, selon toute vraisemblance, également applicable aux droits inscrits dans le premier Protocole additionnel. Enfin, il convient de relever que l'éducation est un des domaines dans lesquels les cantons sont particulièrement attentifs à sauvegarder leurs compétences.

L'Office fédéral de l'éducation et de la science et l'Office fédéral de la justice partagent cette manière de voir.

Vu ce qui précède, nous proposons d'approuver le projet de décision ci-joint.

Annexe : projet de décision

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal :

- au DFAE
- au DFI
- au DFJP

SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN
 CONFERENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE
 CONFERENZA SVIZZERA DEI DIRETTORI CANTONALI DELLA PUBBLICA EDUCAZIONE

Secrétariat Palais Wilson, 1211 Genève 14, Téléphone 022 / 32 31 46

Saint-Gall, le 14 mars 1983

BUNDESKANZLEI	
15. 3. 83	FL
Au Conseil fédéral suisse	
3003	B e r n e X Kopie
	ED
	EDD
	EVD
	EVED
	BK
	EDD au Département X

Monsieur le président,
 Messieurs les Conseillers fédéraux,

Grâce à un exposé de M. Mathias Krafft, sous-directeur, Direction du droit international public au Département fédéral des affaires étrangères, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a pu se pencher sur les différents aspects d'une ratification du 1er protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

C'est à deux reprises que le Comité de la CDIP s'est entretenu de cette affaire. Au cours de l'assemblée plénière de notre Conférence, le Conseiller d'Etat W. Gut, Lucerne, a exprimé, au nom du Comité, les réserves à formuler. Voici, résumée succinctement, la teneur de cette intervention:

Thèses à l'appui d'une non-ratification du protocole additionnel et surtout du § 2 ("Droit à l'instruction")

- 1 La convention, si elle est ratifiée, devient droit fédéral et prend force de constitution, sans que le peuple et les cantons puissent se prononcer.
- 2 L'art. 2 du protocole additionnel correspond au "droit à l'instruction" prévu dans l'art. 27 révisé de notre Constitution fédérale (1972). Le projet de révision de la Constitution fédérale présenté à l'époque a été rejeté en 1973 par une majorité des Etats; le "droit à l'instruction", qui revêt une notion incalculable dans sa signification juridique, a joué un rôle prépondérant dans ce vote: il est bien probable que c'est précisément sur ce point que l'accord des Etats a échoué. Si l'on procédait aujourd'hui à la ratification, la disposition rejetée alors entrerait pour ainsi dire par la petite porte, sans consultation du peuple et des cantons. Voilà qui donne à penser du point de vue de la politique constitutionnelle.
- 3 Le "droit à l'instruction" ne se réfère manifestement pas à la seule scolarité obligatoire, mais à tous les degrés scolaires, éducation permanente comprise.

Mais la portée juridique de ce droit social n'a pas encore été tirée au clair. De nombreux professeurs de droit constitutionnel pensent qu'il va plus loin qu'une simple mission d'organisation confiée à l'Etat, mais qu'il établit les bases d'une revendication - même si elle n'est peut-être que limitée - à des prestations de l'Etat. Mais le contenu comme la force normative d'un droit de ce genre paraissent extrêmement vagues, et ils dépendent par trop de l'attitude socio-politique des juges qui tranchent en cas de recours. On nous garantit à peine que les limites fixées par l'interprétation actuelle seraient respectées si la composition des jurys était différente. Le danger réside dans le fait qu'après un certain temps le droit et son contenu ne soient "étendus", ce qui aurait des conséquences incalculables pour notre enseignement.

4 Les cantons, qui en sont les principaux responsables, souhaitent procéder eux-mêmes au développement de l'enseignement et ils ne veulent pas s'en remettre pour cela à un hypothétique futur arbitraire de juges européens ou même du Tribunal fédéral. Une extension éventuelle de l'enseignement doit pouvoir s'effectuer selon les règles du jeu politique de notre état démocratique et non pas être laissé à la volonté d'aménagement d'une cour de justice.

5 Si l'on s'appuyait sur le libellé de l'art. 2 du protocole additionnel, certaines questions typiques seraient tranchées d'une manière qui diffère tout à fait de celle qui est en usage dans notre juridiction et dans celle de la Cour européenne de justice. Ces questions sont les suivantes:

- introduction d'un numerus clausus
- droit illimité d'ouvrir des écoles privées
- questions linguistiques
- droit aux bourses d'études: détermination du montant et des modalités
- gratuité pour la fréquentation de tous les établissements d'enseignement de tous les degrés (cf. Message à l'appui de la révision de l'art. 27)
- offre de disciplines identiques pour les filles et pour les garçons
- droit au choix de contrats d'apprentissage selon les aptitudes et les penchants
- droit à l'éducation permanente, etc.

6 En liaison avec le droit social l'interprétation actuelle semble aussi accepter un recours individuel des parents, par exemple pour "application ou interprétation discriminatoire" des règles en vigueur dans l'enseignement. Il faut émettre des réserves, car des parents chicaniers pourraient porter recours jusque devant la Cour européenne de justice contre des notes, des recalages, des expulsions, que ce soit pour insuffisance ou mauvais comportement. Ceci serait hors de proportion.

7 L'enseignement relève pour l'essentiel de la compétence des cantons. Certes l'art. 2 du protocole additionnel ne modifierait pas directement la souveraineté cantonale, mais il rétrécirait sensiblement le cadre de l'auto-détermination cantonale. En effet, dans des cas litigés et des cas limites, les juges européens pourraient trancher sur le développement et les étapes du développement.

D'une manière générale on peut dire de la qualité juridique de cet art. 2 du protocole additionnel qu'il s'agit en fait d'un objectif politique idéal auquel - comme objectif politique ! - on peut donner plein accord. Mais ce qui peut avoir des conséquences incalculables et donc dangereuses, c'est le processus de transformation de cet objectif politique en norme juridique directe.

C'est pourquoi nous arrivons à la conclusion que le protocole additionnel ne devrait pas être ratifié. Si l'on voulait procéder à cette ratification malgré toutes les graves réserves invoquées, l'importance de la matière concernée par l'art. 2 nécessite que les cantons puissent donner leur avis par voie de consultation formelle.

Vous comprenez dès lors aisément, Monsieur le président, Messieurs les Conseillers fédéraux, qu'au vu de ces considérations la CDIP ne puisse pas approuver la ratification de ce protocole. De plus, il lui semble paradoxal que d'une part, avec le nouveau partage des tâches entre la Confédération et les cantons, l'on veuille attribuer à ces derniers tout le domaine scolaire (avec les conséquences financières qui en découlent) et que d'autre part, moyennant la ratification d'un traité international, les autorités fédérales se préparent à porter atteinte - une atteinte grave - à l'autonomie scolaire des cantons.

Nous vous saurions gré de tenir compte de ces réflexions dans votre décision et, en vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

Conférence des directeurs
cantonaux de l'instruction
publique
Le président:

Rüesch

Ernst Rüesch
Conseiller d'Etat

Le secrétaire général:

Egger

Eugen Egger

A la Conférence suisse
des directeurs cantonaux
de l'instruction publique
Secrétariat
Palais Wilson

1211 G e n è v e 14

Monsieur le Président,
Monsieur le Secrétaire général,

Dans votre lettre du 14 mars 1983, vous avez bien voulu exposer au Conseil fédéral vos objections concernant la ratification du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu des réserves que vous formulez au sujet de l'acceptation de l'article 2 (droit à l'instruction) de ce Protocole, vous demandez, à titre principal, que le Conseil fédéral renonce à soumettre ledit Protocole à l'approbation des Chambres fédérales et, à titre subsidiaire, que les cantons puissent exprimer leur avis à ce sujet dans le cadre d'une procédure de consultation formelle.

Nous avons pris connaissance avec intérêt des arguments que vous invoquez contre une telle ratification. Avant de prendre position sur ces différentes thèses, nous voudrions rappeler brièvement l'attitude que le Conseil fédéral a adoptée à cet égard jusqu'à maintenant.

Comme vous le savez, la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 28 novembre 1974. Lors des débats qui ont précédé cette ratification, plusieurs députés aux Chambres fédérales ont regretté que le Conseil fédéral n'ait pas signé, en même temps que la Convention,

le premier Protocole additionnel. 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 européenne des droits de l'homme. La signature a eu lieu le 19 mai 1976.

Ultérieurement, le Conseil fédéral a eu l'occasion d'exprimer à plusieurs reprises son intention de soumettre ce Protocole à l'approbation des Chambres fédérales. Nous nous référons, en particulier, à notre rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III 899). Dans notre rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 753), par ailleurs, nous avons souligné l'importance que nous attachons, dans le cadre de cette politique, à la ratification dudit Protocole. Cette ratification permettrait à notre pays, en particulier, de confirmer son attachement à l'oeuvre réalisée par le Conseil de l'Europe pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur le plan juridique, les thèses exposées, au nom du Comité de votre Conférence, par le Conseiller d'Etat W. Gut lors de l'assemblée plénière du 24 février 1983 appellent de notre part les observations suivantes :

ad 1 :

Il est vrai que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la Convention européenne des droits de l'homme (ATF 101 Ia 69; 104 Ia 222), les droits garantis par le premier Protocole additionnel auraient le caractère de droits constitutionnels. Toutefois, la nature de ces droits ne change rien au fait qu'ils sont contenus dans un traité international.

Or le peuple et les cantons ont adopté, en 1977, une nouvelle réglementation du référendum en matière de traités internationaux (art. 89, al. 3 à 5, cst.). Selon ces dispositions constitutionnelles, l'arrêté fédéral approuvant ledit Protocole pourrait en tout cas être soumis au référendum facultatif en vertu de l'article 89, alinéa 4, de la constitution.

ad 2 :

Le 4 mars 1973, l'arrêté modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement a été accepté par 507'414 voix contre 454'428, mais rejeté par dix cantons et trois demi-cantons contre neuf cantons et trois demi-cantons (FF 1973 I 1155). Quels que soient les motifs de cette décision négative, il importe de relever que le nouvel article 27 proposé avait une portée plus large que celle reconnue à l'article 2 du Protocole additionnel selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, selon cette dernière, "en s'interdisant de refuser le droit à l'instruction, les Etats contractants garantissent à quiconque relève de leur juridiction un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné et la possibilité de tirer, par la reconnaissance officielle des études accomplies, un bénéfice de l'enseignement suivi" (Affaire Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen, arrêt du 7 décembre 1976, série A, no 23, p. 25 à 26). Or le droit à la formation rejeté par la majorité des cantons comprenait, à côté d'une interdiction générale de toute discrimination, notamment l'obligation d'accorder une aide financière suffisante à tous ceux qui sont doués mais sans ressources, ainsi que l'obligation des pouvoirs publics de développer dans la mesure du possible l'enseignement conformément aux directives de la politique à suivre en matière de formation (FF 1972 I 416).

Au surplus, le Tribunal fédéral a déclaré que si

l'existence d'un droit social à la formation ne peut être déduite du droit constitutionnel fédéral, le particulier a, en revanche, le droit, fondé sur l'article 4 de la constitution, d'être traité sans inégalité et sans arbitraire pour l'admission dans un établissement public d'instruction (ATF 103 Ia 394). Il a également considéré que le nouvel alinéa 2 de l'article 4 de la constitution pose sans ambiguïté le principe selon lequel l'homme et la femme doivent être traités de manière égale dans tous les domaines juridiques et sociaux, et en particulier dans celui de l'instruction, ainsi qu'à tous les niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes) (ATF 108 Ia 22).

ad 3 :

Selon la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, le droit à l'instruction visé à l'article 2 du premier Protocole additionnel concerne avant tout l'enseignement élémentaire. En outre, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette disposition n'impose aux Etats contractants aucune obligation déterminée en ce qui concerne les moyens d'instruction mis à disposition des élèves et la manière d'organiser les études. Si le droit à l'instruction appelle, de par sa nature même, une réglementation par l'Etat, celle-ci peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus (cf. arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, série A, no 6, p. 32).

Le risque que la jurisprudence des organes de contrôle évolue dans le sens d'un élargissement de la portée reconnue actuellement à l'article 2 ne doit pas être surestimé. En

particulier, la Cour a toujours admis que les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'application de la Convention. Le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par cette dernière revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées; le contrôle de la Cour ne porte que sur leur conformité avec les exigences de la Convention.

En outre, la possibilité que les tribunaux suisses, et plus particulièrement le Tribunal fédéral, étendent la portée de cette disposition conventionnelle au-delà de l'interprétation qui lui est donnée par la Cour peut être raisonnablement écartée.

ad 4 :

Compte tenu de ce qui précède, les cantons resteraient compétents, après la ratification du Protocole, pour organiser et développer l'enseignement selon leurs besoins et leurs ressources. Conformément à la deuxième phrase de l'article 2, ils devraient seulement veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme des études soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Cette disposition leur interdirait de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents (cf. arrêt de la Cour du 7 décembre 1976 déjà cité, p. 26). Ces limitations apportées à l'autonomie des cantons en matière scolaire ne devraient pas soulever de difficultés particulières.

ad 5 :

Dans le message que nous adresserons aux Chambres fédérales au sujet de l'approbation du premier Protocole additionnel, nous aurons l'occasion d'exposer en détail notre position concernant différents problèmes qui se posent en relation avec l'acceptation de l'article 2. Il s'agit, en particulier, du régime linguistique de l'enseignement en Suisse, ainsi que des restrictions qui peuvent être imposées à l'accès aux établissements publics d'instruction ("numerus clausus"). Nous n'avons aucune raison de penser que les questions évoquées dans votre lettre devraient, par rapport à la situation actuelle, être réglées différemment une fois que la Suisse aurait ratifié ce Protocole.

ad 6 :

Compte tenu des caractéristiques du mécanisme de garantie collective institué par la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence des organes de contrôle concernant l'article 2 du premier Protocole additionnel, les requêtes adressées à la Commission par des parents dans les hypothèses que vous évoquez seraient, selon toute vraisemblance, déclarées irrecevables.

ad 7 :

A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelée ci-dessus, il est possible d'affirmer que les conséquences de l'acceptation de l'article 2 seraient, pour les cantons, minimales, pour ne pas dire inexistantes. La ratification par la Suisse du Protocole ne modifierait en aucune façon la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction. Les



restrictions qui seraient apportées aux compétences des cantons dans les domaines visés par cette disposition découlent déjà, pour l'essentiel, du droit constitutionnel en vigueur.

Pour toutes ces raisons, nous continuons à penser que la Suisse devrait ratifier dans les meilleurs délais possibles le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Avant de soumettre un message à ce sujet aux Chambres fédérales, nous avons cependant l'intention d'ouvrir une procédure de consultation formelle auprès des cantons, des partis politiques et d'un certain nombre d'organisations intéressées, ceci conformément aux Directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002). En outre, les offices fédéraux compétents sont volontiers disposés à approfondir avec votre Conférence le dialogue engagé lors de l'assemblée plénière du 24 février 1983 et poursuivi à l'occasion d'une réunion avec les Conseillers d'Etat H. Danioth, W. Gut et R. Junod le 18 août 1983, sur les points au sujet desquels vous souhaiteriez obtenir encore des éclaircissements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil fédéral suisse

Nous avons pris connaissance avec intérêt des arguments que vous invoquez contre une telle ratification. Avant Berne, le position sur ces différentes thèses, nous voudrions rappeler brièvement l'attitude que le Conseil fédéral a adoptée à cet égard jusqu'à maintenant.

Comme vous le savez, la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 28 novembre 1974. Lors des débats qui ont précédé cette ratification, plusieurs députés aux Chambres fédérales ont regretté que le Conseil fédéral n'ait pas signé, en même temps que la Convention,



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

A la Conférence suisse
des directeurs cantonaux
de l'instruction publique
Secrétariat
Palais Wilson

1211 Genève 14

Monsieur le Président,
Monsieur le Secrétaire général,

Dans votre lettre du 14 mars 1983, vous avez bien voulu exposer au Conseil fédéral vos objections concernant la ratification du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu des réserves que vous formulez au sujet de l'acceptation de l'article 2 (droit à l'instruction) de ce Protocole, vous demandez, à titre principal, que le Conseil fédéral renonce à soumettre ledit Protocole à l'approbation des Chambres fédérales et, à titre subsidiaire, que les cantons puissent exprimer leur avis à ce sujet dans le cadre d'une procédure de consultation formelle.

Nous avons pris connaissance avec intérêt des arguments que vous invoquez contre une telle ratification. Avant de prendre position sur ces différentes thèses, nous voudrions rappeler brièvement l'attitude que le Conseil fédéral a adoptée à cet égard jusqu'à maintenant.

Comme vous le savez, la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 28 novembre 1974. Lors des débats qui ont précédé cette ratification, plusieurs députés aux Chambres fédérales ont regretté que le Conseil fédéral n'ait pas signé, en même temps que la Convention,

le premier Protocole additionnel. 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 européenne des droits de l'homme. La signature a eu lieu le 19 mai 1976.

Ultérieurement, le Conseil fédéral a eu l'occasion d'exprimer à plusieurs reprises son intention de soumettre ce Protocole à l'approbation des Chambres fédérales. Nous nous référons, en particulier, à notre rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III 899). Dans notre rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 753), par ailleurs, nous avons souligné l'importance que nous attachons, dans le cadre de cette politique, à la ratification dudit Protocole. Cette ratification permettrait à notre pays, en particulier, de confirmer son attachement à l'oeuvre réalisée par le Conseil de l'Europe pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur le plan juridique, les thèses exposées, au nom du Comité de votre Conférence, par le Conseiller d'Etat W. Gut lors de l'assemblée plénière du 24 février 1983 appellent de notre part les observations suivantes :

ad 1 :

Il est vrai que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la Convention européenne des droits de l'homme (ATF 101 Ia 69; 104 Ia 222), les droits garantis par le premier Protocole additionnel auraient le caractère de droits constitutionnels. Toutefois, la nature de ces droits ne change rien au fait qu'ils sont contenus dans un traité international.

Or le peuple et les cantons ont adopté, en 1977, une nouvelle réglementation du référendum en matière de traités internationaux (art. 89, al. 3 à 5, cst.). Selon ces dispositions constitutionnelles, l'arrêté fédéral approuvant ledit Protocole pourrait en tout cas être soumis au référendum facultatif en vertu de l'article 89, alinéa 4, de la constitution.

ad 2 :

Le 4 mars 1973, l'arrêté modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement a été accepté par 507'414 voix contre 454'428, mais rejeté par dix cantons et trois demi-cantons contre neuf cantons et trois demi-cantons (FF 1973 I 1155). Quels que soient les motifs de cette décision négative, il importe de relever que le nouvel article 27 proposé avait une portée plus large que celle reconnue à l'article 2 du Protocole additionnel selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, selon cette dernière, "en s'interdisant de refuser le droit à l'instruction, les Etats contractants garantissent à quiconque relève de leur juridiction un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné et la possibilité de tirer, par la reconnaissance officielle des études accomplies, un bénéfice de l'enseignement suivi" (Affaire Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen, arrêt du 7 décembre 1976, série A, no 23, p. 25 à 26). Or le droit à la formation rejeté par la majorité des cantons comprenait, à côté d'une interdiction générale de toute discrimination, notamment l'obligation d'accorder une aide financière suffisante à tous ceux qui sont doués mais sans ressources, ainsi que l'obligation des pouvoirs publics de développer dans la mesure du possible l'enseignement conformément aux directives de la politique à suivre en matière de formation (FF 1972 I 416).

Au surplus, le Tribunal fédéral a déclaré que si

l'existence d'un droit social à la formation ne peut être déduite du droit constitutionnel fédéral, le particulier a, en revanche, le droit, fondé sur l'article 4 de la constitution, d'être traité sans inégalité et sans arbitraire pour l'admission dans un établissement public d'instruction (ATF 103 Ia 394). Il a également considéré que le nouvel alinéa 2 de l'article 4 de la constitution pose sans ambiguïté le principe selon lequel l'homme et la femme doivent être traités de manière égale dans tous les domaines juridiques et sociaux, et en particulier dans celui de l'instruction, ainsi qu'à tous les niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes) (ATF 108 Ia 22).

ad 3 :

Selon la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, le droit à l'instruction visé à l'article 2 du premier Protocole additionnel concerne avant tout l'enseignement élémentaire. En outre, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette disposition n'impose aux Etats contractants aucune obligation déterminée en ce qui concerne les moyens d'instruction mis à disposition des élèves et la manière d'organiser les études. Si le droit à l'instruction appelle, de par sa nature même, une réglementation par l'Etat, celle-ci peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus (cf. arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, série A, no 6, p. 32).

Le risque que la jurisprudence des organes de contrôle évolue dans le sens d'un élargissement de la portée reconnue actuellement à l'article 2 ne doit pas être surestimé. En

particulier, la Cour a toujours admis que les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'application de la Convention. Le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par cette dernière revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées; le contrôle de la Cour ne porte que sur leur conformité avec les exigences de la Convention.

En outre, la possibilité que les tribunaux suisses, et plus particulièrement le Tribunal fédéral, étendent la portée de cette disposition conventionnelle au-delà de l'interprétation qui lui est donnée par la Cour peut être raisonnablement écartée.

ad 4 :

Compte tenu de ce qui précède, les cantons resteraient compétents, après la ratification du Protocole, pour organiser et développer l'enseignement selon leurs besoins et leurs ressources. Conformément à la deuxième phrase de l'article 2, ils devraient seulement veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme des études soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Cette disposition leur interdirait de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents (cf. arrêt de la Cour du 7 décembre 1976 déjà cité, p. 26). Ces limitations apportées à l'autonomie des cantons en matière scolaire ne devraient pas soulever de difficultés particulières.

ad 5 :

Dans le message que nous adresserons aux Chambres fédérales au sujet de l'approbation du premier Protocole additionnel, nous aurons l'occasion d'exposer en détail notre position concernant différents problèmes qui se posent en relation avec l'acceptation de l'article 2. Il s'agit, en particulier, du régime linguistique de l'enseignement en Suisse, ainsi que des restrictions qui peuvent être imposées à l'accès aux établissements publics d'instruction ("numerus clausus"). Nous n'avons aucune raison de penser que les questions évoquées dans votre lettre devraient, par rapport à la situation actuelle, être réglées différemment une fois que la Suisse aurait ratifié ce Protocole.

ad 6 :

Compte tenu des caractéristiques du mécanisme de garantie collective institué par la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence des organes de contrôle concernant l'article 2 du premier Protocole additionnel, les requêtes adressées à la Commission par des parents dans les hypothèses que vous évoquez seraient, selon toute vraisemblance, déclarées irrecevables.

ad 7 :

A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelée ci-dessus, il est possible d'affirmer que les conséquences de l'acceptation de l'article 2 seraient, pour les cantons, minimales, pour ne pas dire inexistantes. La ratification par la Suisse du Protocole ne modifierait en aucune façon la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction. Les

restriictions qui seraient apportées aux compétences des cantons dans les domaines visés par cette disposition découlent déjà, pour l'essentiel, du droit constitutionnel en vigueur.

Pour toutes ces raisons, nous continuons à penser que la Suisse devrait ratifier dans les meilleurs délais possibles le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Avant de soumettre un message à ce sujet aux Chambres fédérales, nous avons cependant l'intention d'ouvrir une procédure de consultation formelle auprès des cantons, des partis politiques et d'un certain nombre d'organisations intéressées, ceci conformément aux Directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002). En outre, les offices fédéraux compétents sont volontiers disposés à approfondir avec votre Conférence le dialogue engagé lors de l'assemblée plénière du 24 février 1983 et poursuivi à l'occasion d'une réunion avec les Conseillers d'Etat H. Danioth, W. Gut et R. Junod le 18 août 1983, sur les points au sujet desquels vous souhaiteriez obtenir encore des éclaircissements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le Président de la Confédération



Le Chancelier de la Confédération



Berne, le 3 octobre 1983

Protokolleuszug an:
Küche / Clint Boffage

z.N.	Dep.	Ans.	Allen
	EDA	20	—
X	SOI	3	—
	EFD		
X	EFD	3	—
X	EVD	3	—
X	EVSD	3	—
	BK	4	—
X	SPK	3	—
X	Fin. Dir.	1	—