

Amtes, gegebenenfalls mit neuen Inhalten, hätte die Absicht, Doppelpurigkeiten abzubauen, Schnittstellen zu eliminieren und gemeinsame Aufgaben einheitlich zu betreuen, zunichte gemacht und wäre auch dem Ziel des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom 4. Oktober 1974 nicht gerecht geworden.

Mit der Integration wesentlicher Teile des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz (Hauptabteilung Wald und Hauptabteilung Landschaftsschutz) hat der Bundesrat ein zentrales Amt, allerdings mit etwas erweiterter Ausprägung, geschaffen. Diese Konzeption erlaubt es dem neuen Bundesamt, eine Interessenabwägung vorzunehmen, die dem Gedanken eines umfassenden Schutzes der Umwelt (Menschen, Tiere, Wald und Landschaft) nachleben kann. Um diese Ziele zu verwirklichen, hat der Bundesrat von seiner Organisationskompetenz Gebrauch gemacht.

**Präsident:** Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates befriedigt.

88.462

### **Interpellation der liberalen Fraktion Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.**

#### **Konsequenzen für die Schweiz**

#### **Interpellation du groupe libéral Conséquences pour la Suisse d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**

#### *Wortlaut der Interpellation vom 8. Juni 1988*

In einem Entscheid vom 29. April 1988 betreffend eine Schweizer Bürgerin, die wegen Teilnahme an einer verbotenen Demonstration zu einer Busse von 120 Franken verurteilt worden war, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einstimmig der ebenfalls einstimmigen Meinung der Kommission gefolgt und hat erwogen, dass die auslegende Erklärung, die der Bundesrat zum Zeitpunkt der Ratifizierung abgegeben hat, ungültig sei, weil sie den Anforderungen von Artikel 64 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten entgegenstehe, der Vorbehalte allgemeiner Art untersagt und darüber hinaus eine kurze Inhaltsangabe der Gesetze verlangt, derentwegen ein Vorbehalt gemacht wird.

Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Die Schweiz hat die Europäische Menschenrechtskonvention sehr spät ratifiziert und so die Möglichkeit gehabt, ihren Beitritt in voller Kenntnis der Sachlage vorzubereiten. Wie kommt es, dass eine auslegende Erklärung unvollständig oder sogar auf eine Weise formuliert wird, die die Konvention selbst verbietet?
2. Stellt der Entscheid vom 29. April 1988 nicht die auslegende Erklärung der Schweiz auch im Bereich der Öffentlichkeit der Gerichtssitzungen oder der Gewähr unentgeltlichen Rechtsbeistandes in Frage?
3. Der erwähnte Entscheid folgt auf andere Entscheide, die für die Schweiz rechtliche Aenderungen, insbesondere im Bereich des Scheidungsverfahrens, nach sich ziehen könnten. Wird er die Bundesbehörden zwingen, Gesetzestexte des Bundes zu ändern? Wenn ja, welche?
4. Wie sieht der Bundesrat die Zukunft, insbesondere die allfällige Ratifizierung des Zusatzprotokolls 1 (das insbesondere freie Wahlen mit geheimer Stimmabgabe garantiert) oder die Ratifizierung des Zusatzprotokolls 4 (das namentlich Kollektivausweisungen von Ausländern allgemein verbietet) angesichts der besonderen Verhältnisse in der

Schweiz (Landsgemeinde, restriktive Massnahmen gegenüber ausländischen Arbeitskräften)?

5. Nach glaubwürdigen Quellen sollen mehrere europäische Länder die Absicht haben, den Geltungsbereich von Artikel 6 der Konvention mit einem Zusatzprotokoll einzuschränken, da der Europäische Gerichtshof den Begriff der Zivilstreitigkeiten ausserordentlich weit auslegt. Wie stellt sich der Bundesrat dazu?

#### *Texte de l'interpellation du 8 juin 1988*

Dans un arrêt du 29 avril 1988, concernant une ressortissante suisse condamnée à une amende de 120 francs pour participation à une manifestation interdite, la Cour européenne des droits de l'homme, statuant à l'unanimité et suivant le préavis également unanime de la commission, a considéré que la déclaration interprétative faite par le Conseil fédéral au moment de la ratification n'était pas valable, parce que contraire aux exigences de l'article 64 CEDH qui interdit les réserves de caractère général et impose en outre une brève description des dispositions légales faisant l'objet de la réserve.

Le Conseil fédéral est invité à répondre aux questions suivantes:

1. Compte tenu notamment du fait que la Suisse a ratifié très tard la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'elle a ainsi eu la possibilité de préparer son adhésion en toute connaissance de cause, comment peut-on expliquer qu'une déclaration interprétative soit formulée de manière incomplète ou même prohibée par la convention elle-même?
2. L'arrêt du 29 avril 1988 ne met-il pas en cause la déclaration interprétative de la Suisse également dans le domaine de la publicité des audiences ou de la garantie de la gratuité de l'assistance judiciaire?
3. Venant à la suite d'autres arrêts susceptibles d'entraîner pour la Suisse des modifications du droit, notamment en matière de procédure de divorce, l'arrêt précité va-t-il obliger les autorités fédérales à modifier des textes légaux de la Confédération? Si oui, le Conseil fédéral peut-il indiquer lesquels?
4. Comment le Conseil fédéral voit-il l'avenir, particulièrement la ratification éventuelle du Protocole additionnel 1 (qui garantit notamment des élections libres au scrutin secret) ou du Protocole additionnel 4 (qui interdit notamment d'une manière générale des expulsions collectives d'étrangers) au regard des circonstances qui sont propres à la Suisse (Landsgemeinde, mesures de restriction dans le domaine de la main-d'oeuvre étrangère)?
5. Selon des renseignements dignes de foi, divers pays européens envisageraient de limiter la portée de l'article 6 de la Convention, au moyen d'un protocole additionnel, compte tenu de l'interprétation extrêmement extensive que donne la Cour européenne à la notion de litiges civils. Quelle est la position du Conseil fédéral à cet égard?

*Sprecher – Porte-parole:* M. Leuba

#### *Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), conclue à Rome le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974. Elle a été complétée par des protocoles additionnels et des accords, dont certains seulement ont été ratifiés par la Suisse à ce jour. En signant, la Suisse a formulé une déclaration interprétative concernant notamment l'article 6, alinéa premier CEDH qui garantit aux individus la solution juridictionnelle de tout litige portant, soit sur des droits ou obligations de caractère civil, soit sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Par cette déclaration, le Conseil fédéral signifiait qu'il comprenait l'article 6, alinéa premier CEDH comme tendant uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions litigieux.

On peut affirmer que les conséquences de l'arrêt du 29 avril 1988 iront, pour la Suisse, bien au-delà d'une simple condamnation dans un cas d'espèce.

D'ores et déjà, le Département fédéral de justice et police a réuni des responsables cantonaux de la législation pour examiner notamment les conséquences qu'il convenait de tirer pour l'ensemble du droit fédéral et cantonal. Des modifications devront nécessairement intervenir à très bref délai, faute de quoi la Suisse encourt le risque de plusieurs condamnations successives puisque la déclaration interprétative sous laquelle s'abritaient de nombreuses dispositions légales est maintenant considérée comme nulle par la Cour européenne des droits de l'homme. Il est important que les autorités politiques et le peuple soient parfaitement renseignés dans les délais les plus brefs sur les intentions du Conseil fédéral.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 1988*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 24 août 1988*

1. Dans son arrêt du 29 avril 1988, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'il ressortait des travaux préparatoires de la ratification de la Convention par la Suisse, le 28 novembre 1974, que la Suisse avait bien eu l'intention de limiter la garantie d'un procès équitable, pour les personnes relevant de sa juridiction, à un contrôle judiciaire n'impliquant pas une décision sur le fond. La Cour a cependant estimé que l'expression utilisée par le Conseil fédéral pour limiter les effets de l'article 6, alinéa premier de la Convention à l'égard de la Suisse («contrôle judiciaire final») se prête à différentes interprétations alors que l'article 64, alinéa premier de la Convention exige précision et clarté (al. 54 à 55 de l'arrêt).

Le Conseil fédéral tient à souligner que, s'il a utilisé l'expression «contrôle judiciaire final», c'est en raison du fait que, dans l'affaire Ringeisen, en 1971, le délégué de la commission avait précisément utilisé cette expression devant la Cour pour décrire une conception restrictive – minoritaire au sein de la commission – de la garantie d'un procès équitable. Au surplus, le texte de la déclaration interprétative avait été discuté de manière approfondie avec le secrétariat du Conseil de l'Europe.

Se fondant sur la pratique assez souple des Etats parties à la Convention, le Conseil fédéral a par ailleurs jugé qu'il pouvait satisfaire à l'exigence du «bref exposé» des lois en cause en se bornant à renvoyer aux explications générales qui figuraient dans les rapports et le message qu'il avait soumis au Parlement. Des difficultés pratiques, inhérentes à la pluralité des dispositions législatives pertinentes dans un Etat fédéral comme la Suisse, lui paraissaient constituer une raison supplémentaire de pouvoir se dispenser de l'observation stricte d'une telle exigence.

2. Le Conseil fédéral rappelle qu'à propos du principe de la publicité des audiences, proclamé à l'article 6, alinéa premier de la Convention, il n'a pas fait de déclaration interprétative, mais bien une réserve. Compte tenu du libellé de cette dernière (non-application du principe de la publicité aux procédures «qui, conformément à des lois cantonales, se déroulent devant une autorité administrative»), cette réserve peut de bonne foi être opposée aux justiciables suisses, pour lesquels la portée de la réserve ne saurait faire aucun doute.

S'agissant de la gratuité de l'assistance d'un avocat d'office et d'un interprète, figurant à l'article 6, alinéa 3, lettres c et e de la Convention, le Conseil fédéral a fait une déclaration interprétative selon laquelle cette garantie de gratuité est interprétée par lui «comme ne libérant pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent». La validité et l'opposabilité de cette déclaration interprétative ont été corroborées, à l'occasion d'une affaire portant sur la gratuité de l'interprète, lors de l'examen, par la Commission européenne des droits de l'homme puis par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, d'une requête dirigée contre la Suisse. Confirmant le point de vue adopté dans cette affaire par le Tribunal fédéral (ATF 106 Ia 214), la commission a estimé que la déclaration interprétative suisse «est libellée en termes clairs et se réfère expressément à une disposition de la Convention, à savoir son article 6, alinéa 3,

lettre e. Elle ne peut donc, de l'avis de la commission, être tenue pour une réserve de caractère général». Ce rapport de la commission, du 5 mai 1982 (JAAC 1984 No 104), a été entériné par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans une résolution du 24 mars 1983, aux termes de laquelle cet organe a, de manière définitive, décidé qu'il n'y avait pas eu, dans cette affaire, violation de la Convention (JAAC 1983 No 232). Le Conseil fédéral est d'avis que cette jurisprudence, qui revêt l'autorité de la chose jugée, vaut, *mutatis mutandis*, pour la garantie de la gratuité de l'assistance judiciaire.

3. Le Conseil fédéral a chargé le Département de justice et police d'étudier en détail les dispositions législatives fédérales qui pourraient être touchées par l'arrêt Belilos. Cette étude n'étant pas achevée, et présentant un lien de connexité étroite avec les études et éventuelles réformes à entreprendre sur le plan cantonal (voir ci-dessous, réponse sous ch. 5), il est prématuré d'en tirer des conclusions, même provisoires.

4. Dans son Quatrième rapport sur la Suisse et les Conventions du Conseil de l'Europe, du 24 février 1988 (FF 1988 II 280 ss), le Conseil fédéral a rappelé qu'en raison de l'opposition d'une majorité de cantons à la ratification du Premier protocole additionnel il avait décidé, le 26 juin 1985, de renoncer pour le moment à soumettre cet instrument à l'approbation du Parlement.

S'agissant du Protocole additionnel No 4, le Conseil fédéral a déclaré, dans ledit rapport, qu'après le rejet par le peuple, le 6 juin 1982, de la nouvelle loi sur les étrangers, il avait décidé de ne pas signer ce protocole pour l'instant.

Le moment venu, le Conseil fédéral assortirait la ratification de ces instruments de réserves en tenant compte de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Belilos.

5. Il est exact qu'en raison des difficultés posées à la plupart des Etats parties à la Convention par l'interprétation très large donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à l'article 6 de la Convention des travaux intergouvernementaux ont débuté en vue de limiter la portée de cette disposition en ce qui concerne les procédures administratives. La Suisse participe activement à ces travaux qui revêtent un caractère prioritaire dans l'action intergouvernementale du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Le Tribunal fédéral a lui-même manifesté un vif intérêt à ce projet de réforme qui, selon toute probabilité, devrait déboucher sur des résultats concrets au cours de l'année 1989. C'est précisément en vue de limiter dans l'intervalle, dans toute la mesure possible, les effets de l'arrêt Belilos que le Conseil fédéral, sitôt cet arrêt rendu, a décidé, lors de sa séance du 11 mai 1988, de remettre officiellement au secrétaire général du Conseil de l'Europe, dépositaire de la Convention, une modification de la déclaration interprétative que la Suisse avait formulée en 1974. Ainsi qu'il ressort du nouveau libellé de cette déclaration interprétative, qui sera publiée prochainement au *Recueil officiel du droit fédéral*, celle-ci ne vaudra désormais que pour le volet «civil» de l'article 6 de la Convention.

Dans la même perspective et sur mandat du Conseil fédéral, le Département de justice et police, par lettre du 6 juin 1988, s'est adressé aux départements cantonaux de justice en vue d'inviter ces derniers à procéder à un examen attentif de leur législation. Les cantons ont été instamment priés, pour le volet pénal, d'apporter les modifications législatives nécessaires pour répondre aux exigences posées par la Cour dans son arrêt Belilos. Enfin, pour le volet «civil» de l'article 6 de la Convention, les cantons ont été invités à dresser la liste de toutes leurs dispositions législatives qui pourraient être touchées par cet arrêt. Le Conseil fédéral remettra au secrétaire général du Conseil de l'Europe, d'ici la fin de cette année, la liste des dispositions fédérales, cantonales et, le cas échéant, communales en cause, en vue de remédier aux insuffisances constatées par la Cour dans son arrêt du 29 avril 1988.

**Präsident:** Die Interpellanten sind von der Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt.

## **Interpellation der liberalen Fraktion Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Konsequenzen für die Schweiz**

### **Interpellation du groupe libéral Conséquences pour la Suisse d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.462
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1503-1504
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 770

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.