

# Rapport de la CPE sur 40 ans d'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme

- 14 mars 2016 -

---

Le 28 novembre 1974, la Suisse ratifiait la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme. Née en 1950, sur les ruines de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, cette Convention fixait des exigences minimales pour l'Europe en matière de droits fondamentaux. Son objectif était d'assurer un socle de valeurs fondées sur la sécurité et les libertés individuelles, des valeurs garantes de paix et de démocratie.

Le système de la Convention européenne des droits de l'homme repose sur une institution clé qui est la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg. La Cour européenne des droits de l'homme exerce une tâche déterminante, qui est celle de contrôler la bonne application de la Convention dans les différents Etats membres.

Plusieurs signes indiquent que la Convention européenne des droits de l'Homme a acquis une influence majeure. Certains se réjouissent des effets révolutionnaires et bénéfiques sur l'ordre juridique des pays européens. D'autres déplorent l'emprise de la Cour européenne des droits de l'homme sur les instances et les décisions juridiques nationales et s'interrogent sur la pertinence de la participation de la Suisse à cette Convention.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a publié un rapport sur cette question à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire de l'adhésion suisse. Il a été largement discuté au sein de la Commission de politique extérieure. En voici l'essentiel.

1. Depuis sa création, en 1950, la Convention européenne des droits de l'homme n'a cessé de gagner en importance et est devenue le principal système international de protection des droits de l'homme.

1.1 Le premier point fort de ce système est sa capacité à évoluer et à rester en phase avec la société.

Aujourd'hui, la Convention accueille 47 pays selon une vision large de l'Europe incluant la Russie, l'Ukraine et la Turquie. Au fil des années, la Convention s'est adaptée aux évolutions de la société : le catalogue de droits que chaque pays

s'engage à respecter a été élargi, les compétences de la Cour européenne des droits de l'homme se sont étendues.

1.2 La deuxième force de la Convention réside dans le fait qu'elle est bien plus qu'un traité multilatéral. En effet, chacun des 800 millions de citoyens des pays signataires peut faire recours contre un des Etats membres. Les décisions s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci. Le fonctionnement très démocratique de la Convention donne énormément de consistance aux valeurs défendues.

1.3 Le principe de subsidiarité est une autre force de la Convention. Selon ce principe, l'énorme travail d'application des droits de l'homme tels que définis par la Convention est délégué aux instances juridiques nationales. La Cour européenne de justice n'intervient que, sur demande d'un plaignant, lorsque les voies juridiques nationales ont été totalement épuisées. Cette délégation et ce contrôle distinguent la Convention européenne des droits de l'homme d'une convention purement déclarative.

1.4 Aujourd'hui, on peut dire que ces points forts ont fait de la Convention européenne des droits de l'homme la pierre angulaire d'une communauté de valeurs fondamentales au cœur de l'identité européenne. Même si certains estiment qu'une démocratie est tout à fait capable de garantir seule ses libertés fondamentales, il ne faut pas s'offusquer, dans le domaine particulier des droits de l'homme, de prendre son inspiration auprès d'une instance internationale. Ce sont en effet des droits universels.

## 2. L'influence de la Convention européenne des droits de l'homme se mesure aussi à ses nombreux effets bénéfiques sur le système juridique suisse.

2.1 Là, il nous faut citer notre actuelle Constitution dont le catalogue des droits fondamentaux est largement imprégné de celui de la Convention. C'est aussi le cas de nombreuses évolutions juridiques positives en termes de patronyme des personnes mariées, d'écoutes téléphoniques, de règles de détention, de procédure de privation de liberté à des fins d'assistance, d'évolution de l'ordre juridique dans notre secteur administratif.

2.2 La Cour européenne des droits de l'homme met parfois le doigt sur un sujet délicat. Il faut surtout y voir l'occasion d'une prise de conscience salutaire qui peut nous faire évoluer dans le bon sens. Aucun pays membre n'est à l'abri. Ainsi, le Cour a soulevé la question du droit de vote des prisonniers en Grande Bretagne, du problème des enfants placés en Suède, des aspects discriminatoires du droit de la famille en Autriche.

2.3 Il est à souligner que la Suisse s'en sort plutôt bien. Sur 6240 plaintes en 40 ans, seules 104 ont abouti à une condamnation. C'est le signe réjouissant qu'il y

peu de lacunes dans notre système juridique. Notons parallèlement que 50% des plaignants s'attaquent à la Turquie, l'Italie, la Russie, la Pologne et la Roumanie. La Convention européenne des droits de l'homme incite les pays ayant des ordres juridiques moins contraignants à se réformer.

### 3. Le caractère spécifique très contraignant de la Convention des droits de l'homme suscite d'ailleurs souvent des critiques.

3.1 Le principal reproche qui est fait à la Convention est d'empiéter sur la souveraineté nationale. Très tôt, le Tribunal fédéral a en effet tenu compte de la Convention des droits de l'homme et cela s'est confirmé au fil du temps. Le caractère des arrêts étant contraignant, celui-ci l'emporte sur le droit national. On a parfois reproché à la Cour européenne des droits de l'homme de substituer sa propre appréciation à celle des juridictions nationales et ainsi de se comporter comme si elle constituait un "tribunal de quatrième instance".

3.2 Un autre élément de friction vient du fait que cette Convention, au même titre que tous les traités internationaux signés par la Suisse, est interprétée de manière dynamique et évolutive, et de façon autonome, indépendamment du droit national. Il s'agit ainsi d'un "animal vivant" susceptible d'évoluer par rapport aux accords initialement prévus, et ceci parfois à un rythme plus rapide que la législation suisse. Un exemple en est l'arrêt Emonet & autres, quant à l'adoption de l'enfant d'un concubin. D'autres cas concrets ont eu trait au nom des époux, à l'assistance au suicide et au non-renouvellement d'autorisations à des étrangers.

3.3 Certes, il faut souligner que la Cour européenne des droits de l'homme n'a rien de constitutionnel. Elle se cantonne à contrôler la conformité à la Convention et elle statue toujours sur des cas concrets.

3.4 A cela s'ajoute une approche différenciée de la Cour, au cas par cas. Cela réduit la possibilité d'en tirer des conclusions applicables dans d'autres circonstances. D'où une certaine insécurité du droit. La cour accepte aussi de prendre en considération des faits nouveaux, au risque de décrédibiliser les décisions rendues par des juges nationaux. Un tel procédé est peu compatible avec le principe de subsidiarité

3.5 Il n'est pas exclu qu'une initiative populaire soit condamnée par la Cour. Le problème ne s'est pas encore posé à la Suisse, mais la Cour européenne des droits de l'homme pourrait par exemple être saisie de celle sur l'interdiction des minarets.

3.6 L'autre grande critique formulée contre la Cour européenne des droits de l'homme est l'extension de son champ d'action qui a pu avoir pour conséquence de multiplier les interférences avec les instances nationales.

3.7 Une solution à ce problème est en vue avec l'instauration d'une subsidiarité à double sens. Les Etats membres continuent d'avoir pour tâche de veiller au respect de la Convention. La nouveauté étant qu'ils jouiront d'une marge d'appréciation mieux définie et respectée par la Cour.

3.8 Dans la pratique, la Cour fait déjà preuve d'une certaine retenue notamment dans les questions de droit politique délicates où plusieurs visions coexistent. La Cour n'est ainsi par intervenue dans la polémique sur le crucifix en Italie, ni lorsque la France a prohibé la burka, ni lorsque le canton de Genève a interdit à une enseignante d'exercer avec un foulard.

#### 4. Un des vrais problèmes de la Convention européenne des droits de l'homme est sa lourdeur administrative

4.1 La Cour européenne des droits de l'homme a été sollicitée près de 650 000 fois depuis sa création. Elle rend environ 1000 arrêts par an. Cela génère bien entendu des frais de fonctionnement importants. Faute de moyens, elle est aussi dans l'incapacité de justifier l'irrecevabilité de la plupart des courriers qu'elle reçoit.

4.2 Les délais de traitement sont également beaucoup trop longs. Ainsi une requête suisse devra attendre 3 ans et demi avant d'être déclarée irrecevable ; et plus de 4 ans et demi avant d'être jugée.

4.3 Cette surcharge dépend de l'évolution des systèmes juridiques des pays membres, la question est en cours de traitement

#### 5. Face aux reproches qui sont faits à la Convention, certains souhaitent la dénoncer, ce à quoi le Conseil fédéral se refuse.

5.1 Les Inconvénients d'un tel retrait pour la Suisse seraient conséquents. Cela reviendrait à nous désolidariser de cette responsabilité de sauvegarde des droits de l'homme, ce qui ne serait pas un bon message. Seul un pays, la Grèce, sous la dictature militaire, a dénoncé la Convention des droits de l'homme en 1969, d'ailleurs pour y réadhérer par la suite.

5.2 L'impact serait négatif pour la Convention des droits de l'homme en tant que telle, car elle se retrouverait avec un « trou » au milieu de l'Europe. Cela serait également en contradiction avec l'image de la Suisse qui a toujours été pionnière en matière de droits de l'homme. Il en résulterait une forme d'isolement dans la politique extérieure de la Suisse. Enfin, même si les acquis intégrés depuis l'adhésion demeureraient, notre pays serait privé des évolutions positives de la Convention et d'un accès à une institution internationale dynamique.

5.3 Il serait difficile de dénoncer la CEDH sans sortir du Conseil de l'Europe. Il y a certes en théorie une possibilité de dénonciation et de re-adhésion ultérieure avec des nouvelles conditions, mais plus contraignantes. En revanche, le contraire n'est pas possible. Par ailleurs, nous n'aurions pratiquement rien à y gagner. Car à peu près les mêmes obligations sont désormais inscrites dans le Pacte de l'ONU, auquel nous avons souscrit et qui est non-renégociable. Ce serait donc peine perdue.

5.4 Comme la Suisse n'a pas grand chose à se reprocher (sur 5.611 requêtes, à peine 98 arrêts), elle ne risque pas grand chose. En revanche, elle a potentiellement beaucoup à gagner en jouant pleinement son rôle au sein de la CEDH. Son influence peut croître (il y a déjà eu une longue période de présidence suisse) et cela pousser certains autres États - dont notre voisin italien, mais surtout les pays de l'est et la Turquie - à améliorer leur façon d'agir.

#### 6. Ce dynamisme, la Convention le met aussi au service de garanties pour son bon fonctionnement à venir.

6.1 L'adhésion de l'Union européenne à la Convention des droits de l'homme étant à l'étude, certains craignent que celle-ci ne déséquilibre le fonctionnement de la Convention aux dépens des pays non membre de l'Union européenne. Les négociations actuelles ne montrent pas de signe de déséquilibre en faveur de l'Union européenne et il n'est pas question d'une incorporation de la Convention européenne des droits de l'homme à l'Union européenne.

6.2 Nous avons vu que le principe de subsidiarité va être renforcé pour un meilleur respect des décisions nationales. C'est une garantie très importante pour le fonctionnement futur de la Convention. Il est porté par le protocole 15, qui a été adopté par le Conseil national et qui passera prochainement devant le Conseil des Etats.

Enfin, certains se demandent si la Convention des droits de l'homme peut apporter des réponses à la crise des réfugiés. La question est ouverte.

Pour conclure, on peut constater que la thématique de la Convention internationale des droits de l'homme est très importante pour l'Europe et la Suisse, mais qu'elle est aussi assez mal connue. Cette thématique mériterait certainement une promotion auprès du grand public. Les nombreuses questions et propositions émanant des parlementaires fédéraux témoignent également de ce manque de visibilité. D'où ce débat devant le Conseil national. Il serait dommage de se retirer de la CEDH. Mieux vaut au contraire ancrer cette institution comme étant au cœur du système de valeurs faisant notre identité et notre force.