

Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité des Nations Unies pour l'Élimination de Toute forme de discrimination raciale

**Service de lutte contre le racisme
Direction du droit international public**

2002

Editeurs

Service de lutte contre le racisme, SG DFI
Direction du droit international public, DFAE
Berne 2002

Distribution

OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
Fax 031 325 50 58
Internet www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art- 301.350.f

Deuxième et troisième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité des Nations Unies pour l'Élimination de toute forme de discrimination raciale

Texte de mars 2000, avec mise à jour (souligné en gris) de février 2002

Texte original: allemand

Edité par
Service de lutte contre le racisme, DFI
Direction du droit international public, DFAE

Décembre 2002

AVANT-PROPOS

En adhérant à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Suisse a réaffirmé sa volonté de ne pas tolérer les comportements racistes ou méprisants à l'égard de la personne humaine. Pour la Suisse, la Convention est entrée en vigueur le 29 décembre 1994.

Le contrôle du respect des engagements résultant de la Convention, qui compte aujourd'hui 162 membres, a lieu à la faveur de l'examen des rapports devant être rendus périodiquement par les Etats membres, une méthode qui a été reprise dans la plupart des conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme. Aux termes de l'article 9 de la Convention, les Etats parties s'engagent à présenter des rapports périodiques sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autres qui ont été arrêtées pour donner effet aux dispositions de la Convention. Le contrôle de ces rapports incombe au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale („Committee on the Elimination of Racial Discrimination“ [CERD]), un organe composé de 18 experts indépendants. L'examen des rapports rendus par les Etats parties a toujours lieu en présence de représentants de ces derniers, ce qui facilite l'amorce d'un dialogue constructif entre l'Etat intéressé et le Comité.

Le Rapport initial de la Suisse, adopté et publié par le Conseil fédéral le 18 décembre 1996, a été étudié par le Comité lors de sa session de mars 1998 à Genève. Au terme de cet examen, le Comité a rédigé ses observations finales, comprenant une appréciation du rapport suisse. Ces observations ont été publiées le 20 mars 1998.

Le présent rapport, rédigé conformément aux directives du Comité, donne un aperçu des mesures de mise en œuvre de la Convention prises par la Suisse depuis la présentation orale du Rapport initial par la délégation suisse devant le Comité les 3 et 4 mars 1998. La Direction du droit international public a établi ce rapport en collaboration avec les Offices de la justice, des étrangers, des réfugiés, de la culture et de la statistique. La Commission fédérale contre le racisme, les commissions fédérales pour les étrangers et les réfugiés ainsi que différents organes indépendants ont eu l'occasion de donner leur avis.

Le rapport est composé de trois parties, complétées par des annexes: la première partie, intitulée „Informations générales“, contient quelques considérations relatives à l'évolution de la structure démographique de la Suisse et fournit des indications sur le développement qu'ont enregistré le droit et la politique suisses dans les domaines couverts par la Convention depuis la présentation orale du Rapport initial dans les domaines régis par la Convention. Dans la deuxième partie, cette évolution et ces développements sont examinés à la lumière des dispositions de la Convention. Elle contient, en d'autres termes, un commentaire actualisé des articles 2 à 7 de la Convention. La troisième partie, enfin, a trait aux conclusions que le Comité a tirées de l'examen du rapport initial de la Suisse en date du 30 mars 1998 et contient un exposé du point de vue de la Suisse sur les points qui avaient préoccupé le Comité.

Dans ses principes directeurs, le Comité signale aux gouvernements des Etats parties qu'ils doivent rendre compte non seulement de la situation juridique, mais aussi de la situation de fait et les enjoint de ne pas passer sous silence les difficultés ou problèmes éventuels. La procédure de vérification des rapports oblige les Etats à rendre compte, à leur propre population et au monde entier, du degré de réalisation des valeurs fondamentales de la

Convention à l'intérieur de leurs frontières ainsi que d'admettre un examen minutieux de ce rapport par le Comité sous le regard attentif d'un public intéressé. Le présent rapport est donc le reflet d'un souci de transparence et de la volonté de coopérer avec le Comité.

La Direction du droit international public (Département fédéral des affaires étrangères) et le Service de lutte contre le racisme (Département fédéral de l'intérieur) publient le présent rapport avec les observations finales du Comité et le discours introductif du chef de la délégation suisse.

Eté 2002

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGÈRES

Nicolas Michel
Directeur de la Direction du droit international public
Chef de la délégation Suisse

Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a examiné le rapport initial de la Suisse (CERD/C/270/Add.1) les 3 et 4 mars 1998 et a adopté ses observations finales le 17 mars 1998 (CERD/C/304/Add.44). Les mesures prises par la suite ont été présentées dans les **Deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse**, qui ont été transmis au Comité en août 2000 (état des travaux: mai 2000). Par principe, le contenu des Deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse est toujours valable.

Depuis leur présentation au Comité en l'an 2000, bien des changements sont intervenus: il y a eu de nombreuses révisions de lois ainsi qu'une foule de mesures politiques et administratives qui ont été prises à tous les niveaux de l'Etat (Confédération, cantons et communes), sans compter le développement et la constance croissante de la jurisprudence rendue par les instances judiciaires nationales en ce qui concerne l'application des dispositions pénales destinées à lutter contre la discrimination raciale.

Au vu du nombre et de l'importance de ces changements, il est ainsi devenu indispensable d'**actualiser** et de **compléter** les Deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse. Les faits marquants, en particulier les modifications législatives, les évolutions de faits ainsi que les changements de pratique, intervenus entre le mai 2000 et le 20 février 2002 ont été insérés dans le texte. Ils figurent dans des encadrés placés à la fin des chiffres concernés.

Aperçu général

AVANT-PROPOS.....	3
TABLES DES MATIÈRES.....	9
INTRODUCTION.....	15
PREMIÈRE PARTIE: INFORMATIONS GÉNÉRALES	17
DEUXIÈME PARTIE: EXAMEN DE L'APPLICATION DES ARTICLES 2 À 7 DE LA CONVENTION.....	49
TROISIÈME PARTIE: PRISE DE POSITION AU SUJET DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE DU 30 MARS 1998.....	107
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	145
LISTE DES ANNEXES.....	150
DOCUMENTS ADDITIONNELS.....	151
PRÉSENTATION ORALE DES DEUXIÈME ET TROISIÈME RAPPORTS PÉRIODIQUES DU GOUVERNEMENT SUISSE AU COMITÉ DE L'ONU POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE	152
CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE: SWITZERLAND. 21/05/2002.....	166

Tables des matières

AVANT-PROPOS.....	3
TABLES DES MATIÈRES.....	9
INTRODUCTION.....	15
PREMIÈRE PARTIE: INFORMATIONS GÉNÉRALES	17
1. REMARQUE LIMINAIRE.....	17
2. EVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE.....	17
2.1 Généralités et méthodes statistiques	17
2.2 Indications statistiques	17
2.2.1 Effectif de la population étrangère résidente permanente par pays d'origine (période 1995-1999).....	18
2.2.2 Répartition par continents	18
2.2.3 Immigration par pays d'origine.....	19
3. EVOLUTION DES MINORITÉS LINGUISTIQUES, CULTURELLES ET RELIGIEUSES.....	20
3.1 Généralités.....	20
3.2 Minorités linguistiques	21
3.3 Minorités religieuses	22
3.4 La minorité des « gens du voyage ».....	23
4. BASES CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE RACISME.....	23
4.1 Signature et ratification de conventions internationales.....	23
4.2 Réforme de la Constitution fédérale	28
4.2.1 La réforme constitutionnelle en substance.....	28
4.2.2 Articles 7 et 8 Cst. féd.....	29
4.3 Aperçu des révisions de la législation fédérale	29
4.3.1 Code pénal suisse / Code pénal militaire.....	30
4.3.2 Code civil / Code des obligations.....	30
4.3.3 Autres révisions et refontes de la législation.....	30
4.4 Réforme de constitutions cantonales	32
4.5 Jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de discrimination raciale.....	32
5. POLITIQUE GÉNÉRALE FAVORISANT LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE.....	33
5.1 Remarques générales	33
5.2 Minorités nationales.....	34
5.2.1 Minorités linguistiques	34
5.2.2 Minorités religieuses en général	36
5.2.3 Lutte contre l'antisémitisme en particulier	36
5.2.4 La minorité des gens du voyage.....	38
5.3 Population étrangère.....	40

5.3.1	Considérations relatives aux migrations.....	40
5.3.2	Politique d'admission et de contingentement en général	40
5.3.3	Politique d'asile en particulier	41
5.3.4	Politique d'intégration.....	44
5.4	Campagnes contre le racisme.....	46
5.4.1	Au niveau national	46
5.4.2	Sur le plan international.....	47

DEUXIÈME PARTIE: EXAMEN DE L'APPLICATION DES ARTICLES 2 À 7 DE LA CONVENTION..... 49

1.	ARTICLE 2: CONDAMNATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE.....	49
1.1	Article 2, 1 ^{er} alinéa, lettres a et b: respect du principe de l'égalité de traitement par l'État.....	49
1.2	Article 2, alinéa 1, lettre a: le problème de la discrimination entre étrangers et la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration.....	51
1.3	Article 2, alinéa 1, lettres c et d: l'interdiction de la discrimination et son application aux rapports entre individus.....	52
1.4	Article 2, alinéa 1, lettre e: encouragement aux organisations et aux mouvements intégrationnistes	54
2.	ARTICLE 3: CONDAMNATION DE L'APARTHEID	54
3.	ARTICLE 4: MESURES VISANT À PUNIR CERTAINS ACTES DE DISCRIMINATION RACIALE	55
3.1	Article 4 lettre a: dispositions pénales de l'article 261 ^{bis} CP et de l'article 171c CPM.....	55
3.1.1	Généralités.....	55
3.1.2	Bases légales	57
3.1.3	Jurisprudence des tribunaux dans l'application des dispositions pénales	59
	a) Jurisprudence cantonale	59
	b) Jurisprudence du Tribunal fédéral.....	60
	c) Appréciation.....	63
3.2	Article 4, lettre b: interdiction d'organisations et d'activités de propagande à caractère raciste et réserve de la Suisse	64
3.3	Article 4, lettre c: imposition de l'interdiction de la discrimination raciale aux autorités.....	64
4.	ARTICLE 5: ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DE CERTAINS DROITS DE L'HOMME	65
4.1	Article 5, lettre a: droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice	65
	a) « De 29 faisons 1 ».....	67
	b) Projet de modification du Code pénal suisse, de la Loi fédérale sur la procédure pénale et de la Loi fédérale sur le droit pénal administratif	67
	c) Introduction d'une nouvelle Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT) et d'une Loi fédérale sur l'investigation secrète (BVE).....	68
	d) Projet de Loi fédérale sur la libre circulation des avocats.....	68
4.2	Article 5, lettre b: droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État.....	69

4.2.1	Sûreté de la personne et liberté.....	69
4.2.2	Droit à la protection de l'État.....	70
4.3	Article 5, lettre c: droits politiques.....	70
4.3.1	Droit de vote et d'éligibilité selon le système du suffrage universel et égal.....	70
a)	Bases constitutionnelles.....	70
b)	Le droit de vote.....	71
c)	Éligibilité.....	72
d)	Les droits politiques des étrangères et étrangers en Suisse	72
4.3.2	Droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques.....	74
4.4	Article 5, lettre d: autres droits civils.....	74
4.4.1	Article 5, lettre d, paragraphe i: droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur de l'État.....	74
4.4.2	Article 5, lettre d, paragraphe ii: droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son propre pays.....	75
4.4.3	Article 5, lettre d, paragraphe iii: droit à une nationalité.....	76
4.4.4	Article 5, lettre d, paragraphe iv: droit de se marier et de choisir son conjoint.....	78
4.4.5	Article 5, lettre d, paragraphe v: droit à la propriété.....	80
4.4.6	Article 5, lettre d, paragraphe vi: droit d'hériter	81
4.4.7	Article 5, lettre d, paragraphe vii: droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.....	81
a)	Liberté de conscience et service civil.....	81
b)	Liberté de culte.....	82
c)	Education religieuse et morale	83
4.4.8	Article 5, lettre d, paragraphe viii: droit à la liberté d'opinion et d'expression.....	84
4.4.9	Article 5, lettre d, paragraphe ix: droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques	86
4.5	Article 5, lettre e: droits économiques, sociaux et culturels	86
4.5.1	Article 5, lettre e, paragraphe i: droit au travail.....	87
a)	Droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes.....	88
b)	Droit à un salaire égal pour un travail égal et à une rémunération équitable et satisfaisante.....	88
c)	Droit à la protection contre le chômage.....	89
4.5.2	Article 5, lettre e, paragraphe ii: droits syndicaux.....	89
a)	Droit de se syndiquer.....	89
b)	Droit de grève.....	89
4.5.3	Article 5, lettre e, paragraphe iii: droit au logement.....	90
4.5.4	Article 5, lettre e, paragraphe iv: droit aux soins médicaux publics et à la sécurité sociale	90
a)	Droit aux soins médicaux publics et au suivi médical.....	90
b)	Droit à la sécurité sociale et aux services sociaux.....	91
4.6	Article 5, lettre f: droit d'accès à tous les lieux et services destinés à l'usage du public.....	92
5.	ARTICLE 6: GARANTIE DE VOIES DE RECOURS EFFECTIVES.....	93

6.	ARTICLE 7: MESURES DANS LES DOMAINES DE L'ENSEIGNEMENT, DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE L'INFORMATION	93
6.1	Introduction.....	93
6.2	Niveau fédéral.....	94
6.2.1	Commission fédérale contre le racisme.....	94
	a) Activités opérationnelles.....	95
	b) Activités de conseil.....	95
	c) Coopérations.....	95
	d) Analyses scientifiques.....	96
	e) Rôle de médiateur.....	96
6.2.2	Commission fédérale des étrangers (CFE).....	97
6.2.3	Commission fédérale des réfugiés (CFR).....	98
6.2.4	Coopération entre les commissions	99
6.3	Institutions cantonales et communales	99
6.4	Mesures concernant l'enseignement et l'éducation.....	100
6.4.1	Généralités.....	100
6.4.2	Activité de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) et des cantons dans la lutte contre le racisme et sa prévention.....	100
6.4.3	Débat sur la ségrégation à l'école.....	101
6.4.4	Activités déployées à l'échelon fédéral	103
6.5	Mesures concernant la culture et les langues	103
6.6	Mesures concernant l'information et les médias.....	104

TROISIÈME PARTIE: PRISE DE POSITION AU SUJET DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE DU 30 MARS 1998.....107

1.	GÉNÉRALITÉS.....	107
2.	ABSENCE DE LÉGISLATION GLOBALE VISANT À LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS (PARAGRAPHERS 5 ET 10 DES CONCLUSIONS)	107
3.	POLITIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION (PARAGRAPHERS 6 ET 11 DES CONCLUSIONS) (CF. 81 – 85 / 266 / 269SS).....	110
4.	POLITIQUE EN MATIÈRE DE NATURALISATION ET REPROCHE CONCERNANT LE SYSTÈME ÉTENDU DE CONTRÔLE DE POLICE EXERCÉ SUR LES ÉTRANGERS (PARAGRAPHERS 6 ET 10 DES CONCLUSIONS)	112
5.	REPROCHES CONCERNANT LES CAS DE BRUTALITÉS POLICIÈRES À L'ÉGARD DE PERSONNES D'ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE ÉTRANGÈRE (PARAGRAPHERS 6 ET 10 DES CONCLUSIONS).....	115
6.	PROGRAMMES DE FORMATION À L'INTENTION DES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DE LA LOI (PARAGRAPHERS 6 ET 10 DES CONCLUSIONS) (CF. 281SS QUESTION B).....	123
7.	DISCRIMINATIONS DE FAIT À L'ENCONTRE DES GENS DU VOYAGE (PARAGRAPHE 7 DES CONCLUSIONS).....	123
7.1	Aires de stationnement et de transit.....	124
7.2	Réglementations cantonales en matière de commerce itinérant.....	124

7.3 Gens du voyage étrangers en Suisse.....	125
7.4 Reconnaissance de la culture des gens du voyage.....	126
8. ASPECTS PÉNAUX ET DE PROCÉDURE PÉNALE (PARAGRAPHERS 8 ET 13 DES CONCLUSIONS).....	126
8.1 Informations au sujet du nombre de plaintes en matière de discrimination et leur traitement par les autorités de poursuite pénale et par les tribunaux.....	127
8.2 Informations concernant les aides financières accordées aux victimes d'attaques racistes	131
8.3 Interdiction des organisations et des activités de propagande racistes.....	134
9. RÉFORME DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE (PARAGRAPHE 9 DES CONCLUSIONS).....	137
10. CAMPAGNES D'INFORMATION ET DE FORMATION À TITRE DE MESURES PRÉVENTIVES (PARAGRAPHE 10 DES CONCLUSIONS).....	138
11. LUTTE CONTRE LES TENDANCES DE SÉGRÉGATION RACIALE ET LES TENSIONS QUI PEUVENT EN DÉCOULER (PARAGRAPHE 12 DES CONCLUSIONS).....	139
12. APPUI D'INSTITUTIONS ET CONTRIBUTIONS EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME (PARAGRAPHE 14 DES CONCLUSIONS).....	140
13. DÉCLARATION PRÉVUE À L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION (PARAGRAPHE 15 DES CONCLUSIONS).....	142
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	145
LISTE DES ANNEXES.....	150
DOCUMENTS ADDITIONNELS.....	151
PRÉSENTATION ORALE DES DEUXIÈME ET TROISIÈME RAPPORTS PÉRIODIQUES DU GOUVERNEMENT SUISSE AU COMITÉ DE L'ONU POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE	152
CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE: SWITZERLAND. 21/05/2002.....	166
A. INTRODUCTION	166
B. ASPECTS POSITIFS	166
C. SUJETS DE PRÉOCCUPATION ET RECOMMANDATIONS	167

Introduction

1. Le 29 novembre 1994, la Suisse a adhéré à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après « la Convention »)¹. La Convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994². Conformément à l'article 9 de la Convention, les Etats parties s'engagent à présenter des rapports périodiques sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux dispositions de la Convention.

2. Le présent rapport a été établi conformément aux principes directeurs du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après « le Comité »)³. Il contient un exposé des mesures que la Suisse a adoptées aux fins de mettre en œuvre la Convention, depuis la présentation du Rapport initial par la délégation suisse devant le Comité, les 3 et 4 mars 1998.

3. Le Gouvernement suisse renvoie le lecteur au Rapport initial du 18 décembre 1996⁴, que le présent rapport vise à compléter et à actualiser. De même, pour apprécier les considérations qui vont suivre, il importe de prendre en compte:

- l'exposé introductif fait lors de la présentation orale du Rapport initial;
- les réponses données oralement par la délégation suisse aux questions posées par le Comité lors de la présentation du Rapport initial (voir les comptes rendus analytiques des 1248^{ème} et 1249^{ème} séances du Comité du 3 mars 1998 [UN Doc. CERD/C/SR. 1248] et du 4 mars 1998 [UN Doc. CERD/C/SR. 1249]).

4. Par souci de clarté, nous avons subdivisé le présent rapport en trois parties et l'avons complété par des annexes:

- Intitulée « Informations générales », la première partie contient quelques considérations relatives à l'évolution de la structure démographique de la Suisse et fournit des indications sur le développement qu'ont enregistré le droit et la politique suisses dans les domaines couverts par la Convention, depuis la présentation du Rapport initial devant le Comité.
- La deuxième partie examine cette évolution et ces développements à la lumière des dispositions pertinentes de la Convention. En d'autres termes, elle contient un commentaire actualisé des articles 2 à 7 dudit instrument.
- Enfin, la troisième partie a trait aux conclusions que le Comité a tirées de l'examen du Rapport initial de la Suisse en date du 30 mars 1998 (ci-après les « conclusions » [Doc ONU. CERD/C/304/Add. 44]) et expose le point de vue de la Suisse sur les points qui avaient préoccupé le Comité.

5. Il était initialement prévu que la Suisse remettrait son deuxième rapport le 31 décembre 1997. Toutefois, comme la présentation du Rapport initial devant le Comité n'a pu avoir lieu qu'en mars 1998 et qu'au surplus le Comité n'a fait connaître ses conclusions sur ce document qu'après cette date, décision fut prise d'ajourner la rédaction du 2^{ème} rapport. Depuis lors, cependant, la remise du 3^{ème} rapport est échue le 31 décembre 1999. C'est la raison pour laquelle le deuxième rapport et le troisième ont été réunis dans le même

¹ RO 1995 1163 s; FF 1992 III 265.

² RS 0.104.

³ Les principes directeurs sont contenus dans le document CERD/C/70/Rev.3 du 23 juillet 1993.

⁴ Version-ONU du rapport initial de la Suisse, datée du 13 janvier 1997 (UN. Doc. CERD/C/270/Add.1).

document, ce qui a contribué à en accroître le volume. En outre, il importait, dans le présent rapport, de prendre en compte la révision totale de la Constitution fédérale adoptée depuis la parution du Rapport initial (nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000), ce qui demandait que l'on refasse un exposé complet et détaillé des dispositions de notre charte fondamentale, quand bien même le Rapport initial y consacrait déjà de longs passages.

6. Le rapport a été élaboré par la Direction du droit international public, en collaboration avec les Offices fédéraux de la justice, des étrangers, des réfugiés, de la culture et de la statistique. La Commission fédérale contre le racisme, la Commission fédérale des étrangers et celle des réfugiés ainsi que divers organismes indépendants de l'administration fédérale ont été consultés.

Première partie: Informations générales

1. Remarque liminaire

7. Le présent chapitre contient d'abord une présentation succincte de l'évolution de la population résidant en Suisse, depuis la présentation du Rapport initial⁵. Par ailleurs, il fournit de premières indications générales sur le développement qu'a connu le droit interne depuis lors et donne un aperçu de la politique suivie actuellement par les autorités suisses afin d'éliminer toutes les formes de discrimination raciale. Ces informations sont reprises dans le commentaire des articles 2 à 7 de la Convention, qui constitue la deuxième partie du présent rapport. Elles y sont complétées et développées.

2. Evolution de la structure démographique

2.1 Généralités et méthodes statistiques

8. En ce qui concerne la collecte des données pertinentes et les bases des statistiques de la population de la Suisse, nous renvoyons le lecteur aux chiffres 5 et suivants du Rapport initial présenté par la Suisse. Le prochain recensement de la population aura lieu le 5 décembre 2000. Il s'agira d'un recensement alliant à la fois les éléments recueillis sur la base du *questionnaire* et les données fournies essentiellement par les *registres officiels* (registre des habitants, registre des immeubles et des logements), selon le système prévu pour le recensement de 2010. Cette nouvelle méthode de relevé a pu être introduite grâce à l'adoption de la loi fédérale sur le recensement de la population⁶ et à la révision de la loi sur la statistique fédérale⁷, en juin 1998.

2.2 Indications statistiques

9. A la date de présentation du Rapport initial, la population de la Suisse était de 7 080 948 habitants, dont 19,6% d'étrangers⁸. A l'époque déjà, la Suisse figurait au nombre des Etats européens enregistrant la plus forte proportion d'étrangers dans sa population de résidence⁹. En 1998, la population étrangère de résidence s'est accrue de 18 400 personnes (+1,2%), par rapport à l'année précédente, s'établissant ainsi à 1 502 000 personnes. Les principaux facteurs à l'origine de cet accroissement furent l'augmentation du nombre de requérants d'asile (+12 700 personnes), l'excédent présenté par le nombre des naissances (+16 400), enfin une légère augmentation de l'effectif des travailleurs autorisés pour la première fois à entrer en Suisse afin d'y séjourner plus d'une année (+1 200). A la fin de 1998, 93 800 personnes (6,2%) relevaient du secteur de l'asile, tandis que 142 300 étrangers exerçaient une activité lucrative en Suisse tout en habitant hors de nos frontières. La part représentée par les étrangers dans l'ensemble de la population de résidence s'élevait à

⁵ Voir à ce sujet le document de base (Doc. HRI/CORE/1/add.29, appendice I) du 2 juillet 1993, qui constituait la première partie du rapport du 18 décembre 1996.

⁶ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement fédéral de la population (RS 431.112).

⁷ Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF; RS 4341.01).

⁸ Population résidente moyenne. Source: Office fédéral de la statistique; Statistique annuelle sur l'état de la population (ESPOP).

⁹ Dans l'Europe de l'Ouest, seuls le Luxembourg et le Liechtenstein enregistraient des proportions supérieures.

20,7%¹⁰ en 1998. Si l'on déduit de cette proportion les personnes au bénéfice d'un permis de séjour de courte durée, la main-d'œuvre saisonnière et les requérants d'asile, cette proportion se ramène à 19,1%¹¹.

2.2.1 Effectif de la population étrangère résidente permanente par pays d'origine (période 1995-1999)

Pays d'origine	1995	1996	1997	1998	1999
Italie	361 892	352 669	344 591	336 850	329 773
Ex-Yougoslavie	296 118	307 514	316 607	324 981	337 090
Portugal	135 646	137 848	137 148	136 581	135 727
Espagne	102 320	98 516	94 898	91 302	87 624
Allemagne	91 976	93 686	95 737	98 934	103 701
Turquie	79 372	80 177	80 333	80 286	80 630
France	55 407	55 974	56 750	57 881	59 879
Autriche	28 454	28 385	28 297	28 290	28 473
Grande-Bretagne	20 030	19 755	19 814	20 222	21 216
Pays-Bas	13 992	14 234	14 204	14 026	14 245
Etats-Unis d'Amérique	12 770	12 845	12 989	13 235	13 719

2.2.2 Répartition par continents

Continent	1995	1996	1997	1998	1999
Europe	1 238 937	1 240 865	1 240 744	1 242 647	1 254 001
dont Etats membres de l'UE et de l'AELE	839 318	830 145	820 454	813 310	810 512
Afrique	28 800	29 911	31 345	32 953	35 446
Amérique	38 585	40 361	42 285	44 043	46 955
Asie	54 914	56 004	58 366	61 486	67 386
Australie, Océanie	1 999	2 023	2 096	2 248	2 568
Sans nationalité, Etat inconnu	355	330	322	268	274
Total	1 363 590	1 369 494	1 375 158	1 383 645	1 406 630

(Source: Office fédéral de la statistique, annuaire statistique de la Suisse 2000, tableau T.1.29.)

10. En 1998 – pour la première fois depuis 6 ans – le nombre des immigrants de longue durée a de nouveau légèrement augmenté (+3,7%) pour s'établir à 72 200 personnes. A cet effectif, se sont ajoutés 88 800 saisonniers ou personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée et saisonniers, qui ont résidé moins d'une année en Suisse, ainsi que 40 900 requérants d'asile¹². Cependant, le mouvement de retour des émigrants dans leur pays d'origine a pris une ampleur non négligeable: en 1998, on enregistrait 887 retours pour 1 000 émigrations. L'écrasante majorité des personnes qui retournent dans leur pays quittent la Suisse après un séjour relativement bref (46% de celles qui sont rentrées au pays en 1998 avaient séjourné moins de 5 ans en Suisse). En 1999, la répartition de l'effectif total des nouveaux immigrants était la suivante: 34 931 (37,1%) sont entrés dans le cadre du regroupement familial, 15 174 (16,1%) ont été imputés sur les contingents cantonaux et

¹⁰ Office fédéral de la statistique, population étrangère en Suisse 1998, Neuchâtel 1999, p. 7 s (voir annexe).

¹¹ Il est à noter qu'en Suisse le pourcentage des étrangers varie considérablement selon les régions; ainsi le canton de Genève enregistre une proportion d'étrangers nettement supérieure à la moyenne nationale (37,6%) alors que le canton d'Appenzell Rhodes Intérieures est celui qui comprend le moins d'étrangers (0,1%).

¹² A ce sujet, voir chiffre 67.

fédéraux¹³, 6 374 (6,8%) ont bénéficié d'une transformation du permis de saisonnier en une autorisation de séjour à l'année, 10 000 (10,6%) étaient des écoliers ou des étudiants, 1 787 (1,9%) ont obtenu une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires, enfin les 26 002 (27,5%) restants comprenaient des Suisses revenant au pays, des enfants placés en vue d'adoption, des réfugiés reconnus comme tels, des retraités et des rentiers ainsi que des personnes de nationalité étrangère ayant épousé un Suisse ou une Suisseuse.

11. Le déplacement du centre de gravité en faveur de ressortissants de pays lointains ou assez lointains s'est poursuivi. Depuis 1998, la part représentée par les ressortissants d'Etats non européens s'est accrue de 6% pour passer à 12%. En 1998, le nombre de personnes retournant en Italie, en Espagne et au Portugal, pays qui traditionnellement fournissaient la plus forte main-d'œuvre étrangère à la Suisse, était supérieur de 11 900 à celui des nouveaux immigrants en provenance de ces pays. Néanmoins, la majorité (56%) des étrangers résidant en Suisse proviennent d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE. De ce point de vue, la Suisse se distingue de la plupart des Etats de l'Europe de l'Ouest, dans lesquels les immigrants originaires de l'Europe de l'Est, de la Turquie ou d'Etats non européens forment la majorité.

2.2.3 Immigration par pays d'origine

Pays d'origine	1995	1996	1997	1998	1999
Ex-Yougoslavie	22 377	14 512	10 920	9 906	11 894
Portugal	9 651	6 670	4 999	4 680	4 464
Allemagne	8 501	8 362	8 178	8 955	10 628
Italie	6 259	4 465	4 314	4 366	5 197
France	5 101	4 916	4 880	5 318	6 144
Turquie	3 247	2 839	2 401	2 202	2 616
Espagne	2 567	1 802	1 518	1 435	1 392
Grande-Bretagne	2 738	2 436	2 522	2 731	3 351
Etats-Unis d'Amérique	3 036	2 954	2 868	2 945	3 326
Autriche	1 355	1 289	1 228	1 204	1 341
Pays-Bas	1 524	1 363	1 093	954	1 122
Total Europe	70 727	55 322	48 829	49 089	56 484
Continent	1995	1996	1997	1998	1999
Afrique	3 884	3 604	3 904	4 436	4 993
Asie	7 665	7 134	8 353	9 817	12 068
Amérique	8 148	7 812	7 929	8 202	9 290
Australie, Océanie	512	478	563	636	826
Sans nationalité, Etat inconnu	21	9	26	22	16
Total	90 957	74 359	69 604	72 202	83 677

(Source: Office fédéral de la statistique, annuaire statistique de la Suisse 2000, tableau T.1.22.)

¹³ Le nombre d'autorisations de séjour à l'année initiales impliquant une prise d'activité lucrative est contingenté aux niveaux fédéral et cantonal; Confédération et cantons disposent ainsi par année d'un nombre limité de telles autorisations de séjour.

3. Evolution des minorités linguistiques, culturelles et religieuses

3.1 Généralités

12. Le titre de la Convention indique d'emblée qu'elle fait obligation aux Etats parties d'éliminer *toutes* les formes de discrimination raciale¹⁴. Depuis la présentation du Rapport initial, la Suisse a ratifié d'autres instruments internationaux, notamment la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales¹⁵. Au surplus, elle examine continuellement l'opportunité de signer ou de ratifier d'autres conventions visant à assurer le respect des droits visés par cette protection dans le cadre de procédures de recours individuels. Cela étant, il se justifie de faire observer que la notion de « minorités » utilisée au début du Rapport initial ne doit aucunement être interprétée de manière restrictive, les quelques groupes particulièrement exposés auxquels il était fait allusion n'ayant que valeur d'exemples.

Cf. ad 45

13. Il n'existe aucun instrument international produisant des effets juridiques contraignants, qui définisse la notion de « minorité » ou celle de « minorité nationale ». A propos du champ d'application de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, le Conseil fédéral a fait la déclaration suivante, lors de la ratification de ladite convention¹⁶:

« Constituent en Suisse des minorités nationales, au sens de la présente Convention-cadre, les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »

14. Cette déclaration du Conseil fédéral reprend des éléments de la définition du concept de « minorité nationale » qui figure à l'article 1 du projet (daté du 1er février 1993) de Protocole additionnel à la CEDH, émanant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁷. Elle s'inspire également de l'article 2, paragraphe 1 du projet de Convention européenne pour la protection des minorités du 4 mars 1991 qui a été adopté par la Commission européenne « démocratie par le droit » (Commission de Venise). Il ressort de cette définition qu'en Suisse, la Convention-cadre peut s'appliquer non seulement aux minorités linguistiques nationales mais encore à d'autres groupes de la population, tels que la Communauté israélienne ou les gens du voyage. En revanche, elle n'est pas applicable à la population étrangère.

15. Dans ce contexte, il convient de relever que la définition des groupes de personnes pouvant bénéficier de la protection au sens de la Convention doit être étendue à un cercle élargi. En effet, en vertu de *l'interdiction de toute discrimination consacrée par l'article 8 de la nouvelle*

¹⁴ En ce qui concerne la définition de la discrimination raciale au sens où l'entendent les autorités suisses et telle qu'elle est comprise dans le champ d'application de la convention, voir le message du Conseil fédéral, FF 1992 III 274, ch. 41.

¹⁵ A ce sujet, voir chiffre 23, ci-après.

¹⁶ Article 1er, alinéa 1, lettre b de l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention-cadre; voir le message du Conseil fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, FF 1998 1033-1071, ch. 22.

¹⁷ Recommandation 1201 (1993) concernant le Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*Constitution fédérale*¹⁸, les bénéficiaires de cette protection sont non seulement les membres de minorités linguistiques, culturelles ou religieuses mais encore toutes les personnes qui pourraient être victimes de discriminations parce qu'elles appartiennent à des groupes sociaux déterminés. Toutefois, pour faciliter la comparaison du contenu du présent rapport avec celui du Rapport initial et assurer une certaine cohérence entre les deux documents quant à la présentation et à la systématique, nous avons gardé les mêmes subdivisions pour la présentation de la situation des minorités.

3.2 Minorités linguistiques

16. Depuis les années quatre-vingt, ce sont surtout l'italien et le romanche qui ont perdu de leur importance en tant que langues nationales et ce tant en termes absolus qu'en termes relatifs (pourcentage par rapport à l'ensemble des langues principales). Cette tendance s'est poursuivie durant la période sous revue¹⁹. Le pourcentage représenté par les locuteurs de langue allemande a, lui aussi, légèrement régressé (de 65,05 à 63,6%). Le français, en revanche, est la seule langue nationale à avoir consolidé sa position et ce tant en termes absolus qu'en termes relatifs (la proportion des locuteurs francophones est passée de 18,4% à 19,2%). Ce sont surtout les langues non nationales qui ont connu une progression nette²⁰.

Cf. 247ss

17. Les informations sur les langues familières²¹ au quotidien fournissent des indices sur les connaissances linguistiques, sur le multilinguisme et sur l'utilisation du dialecte et de la langue standard. 72% de la population suisse parlent l'allemand au quotidien, 33% le français, 14,5% l'italien, 10,9% l'anglais et 11,2% d'autres langues. Dans la communication au quotidien, le français, l'italien et surtout l'anglais jouent donc un rôle nettement plus important que celui que leur confère leur statut de langues principales. D'une manière générale, force est de faire le constat suivant: moins une langue est répandue, plus il est rare qu'elle soit l'unique idiome pouvant être utilisé. Ainsi 20% seulement des romans peuvent s'exprimer uniquement en romanche; 27% des italophones peuvent le faire en italien et 43 % des francophones en français. Quant aux Alémaniques, ils sont 65% à pouvoir s'exprimer uniquement dans leur idiome.

18. Ce sont surtout les langues non nationales qui ont enregistré une nette progression au cours de la période sous revue. En effet, si 91,1 % de la population résidente appartiennent à l'une des quatre communautés linguistiques nationales, 8,9% (ce chiffre ne comprenant par les travailleurs saisonniers, ni les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée, ni les requérants d'asile), en revanche, se répartissent comme suit entre les principales langues suivantes: espagnol (116 818 personnes), langues des pays slaves du sud²² (110 270); portugais (93 753); turc (61 320); anglais (60 786); albanais (35 853); autres langues slaves (17 823); arabe (17 721); néerlandais (11 895) et autres langues diverses (87 311). Les incidences de cette multiplicité de langues et les problèmes

¹⁸ Voir les considérations émises dans la deuxième partie (chiffres 76 ss).

¹⁹ La proportion des locuteurs de langue italienne a régressé de 9,8% (1980) à 7,6% (1990). A la fin de 1996 est parue une étude sur l'évolution du romanche en Suisse, étude qui avait été commandée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et l'Office fédéral de la culture (OFC). Il en ressort que cette langue est en nette régression, puisqu'entre 1880 et 1990 la proportion des locuteurs romanches a reculé de 1,36% à 0,58%. JEAN-JACQUES FURER, *Le romanche en péril? Evolution et perspective*, Berne 1996.

²⁰ Office fédéral de la statistique; *Annuaire statistique de la Suisse 2000*.

²¹ Par « langue familière » on entend l'idiome ou les idiomes dans lesquels une personne s'exprime régulièrement.

²² Serbe, croate, bosnien, slovène, macédonien, bulgare.

qu'elle pose sont examinés plus loin de manière approfondie (par exemple, lorsqu'il est question des difficultés qu'occasionne l'augmentation du nombre des classes caractérisées par une très forte hétérogénéité culturelle²³).

Cf. ad 247ss

Le recensement 2000 a montré que les langues les plus fréquemment parlées en Suisse comme langues principales restent, par ordre décroissant, l'**allemand**, le **français** et l'**italien**. La répartition de ces trois langues et du romanche en pour cent semble être restée relativement stable par rapport à celle que nous avons en 1990. Pour ce qui est des langues autres que les quatre langues nationales, on enregistre en revanche de gros changements. Dans l'ensemble, celles-ci ont en effet gagné du terrain, ce qui vient confirmer la tendance constante enregistrée depuis 1950 : alors que les personnes recensées ayant indiqué parler principalement une langue autre que l'une des quatre langues nationales représentaient 8,9% de la population en 1990, elles approchent aujourd'hui du seuil de 10%.

La progression des langues autres que les langues nationales est révélatrice non seulement des mouvements migratoires dont la Suisse est le but, mais aussi d'une grande diversité linguistique. La maîtrise des langues nationales est aussi un indicateur du degré d'**intégration**, de même que l'est la tendance à conserver la langue maternelle comme langue principale que l'on relève chez une partie des étrangers nés en Suisse. Il est d'ailleurs particulièrement intéressant, dans ce contexte, de voir à quel degré la langue nationale dans laquelle les étrangers se trouvent immergés (et qui n'est pas leur langue maternelle) parvient à s'imposer chez les différentes nationalités. A la question de savoir quelle langue ils maîtrisent le mieux, 30% des personnes de nationalité italienne ont ainsi indiqué l'allemand ou le français. Chez les personnes de nationalité turque, une sur quatre affirme que l'allemand est sa langue principale. Chez les Croates, cette proportion est de 30%. Ces chiffres sont l'expression d'un **niveau d'intégration linguistique relativement élevé**.

3.3 Minorités religieuses

19. L'évolution récente est caractérisée par deux facteurs: l'expansion prise par des communautés confessionnelles autres que les deux confessions chrétiennes dominantes et la fin de la majorité absolue que détenaient les protestants²⁴. En effet, durant la période sous revue, la proportion de l'ensemble de la population représentée par les membres de l'église évangélique réformée a continué de régresser. Toutefois, les protestants constituent toujours la communauté confessionnelle la plus importante au sein de la population de nationalité suisse (47,3%); 43,3% de la population de nationalité suisse déclarent être de confession catholique-romaine. La communauté israélite (0,26%) de même que l'Eglise catholique-chrétienne (0,17%) connaissent une baisse du nombre de leurs membres. L'effectif des communautés confessionnelles autres que nationales est passé de 2,9% (1980) à 4,8 %²⁵. Ce sont surtout les groupes orthodoxes orientaux (dont l'effectif a doublé pour s'établir à 72 000 personnes ou à 1% de la population) et la communauté musulmane (dont le nombre des membres a triplé entre 1980 et 1990 pour atteindre 152 000 personnes ou 2,2% de la population résidente permanente) qui enregistrent la plus forte progression. Le nombre de 152 000 musulmans enregistré lors du dernier recensement fédéral de la population ne comprend pas les travailleurs saisonniers, ni les personnes bénéficiant d'une

²³ Voir les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 241 ss.

²⁴ Office fédéral de la statistique, Situation démographique des communautés religieuses et linguistiques de Suisse; Demos n° 3 / 4 1998, Neuchâtel 1999, p. 26 s.

²⁵ Office fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 2000, p. 421 s.

autorisation de séjour de courte durée, ni les requérants d'asile: au total quelque 200 000 personnes de religion musulmane résidaient en Suisse à la fin de 1999 (2,9% de la population)²⁶. Ainsi donc, entre 1970 et 1999 la minorité musulmane est passée de 20 000 à 200 000 personnes, notamment sous l'effet de l'émigration de ressortissants turcs²⁷ et de pays des Balkans. Aujourd'hui, la communauté musulmane est la troisième de Suisse, après les communautés protestante et catholique-romaine.

3.4 La minorité des « gens du voyage »

20. On ne connaît pas précisément l'effectif des gens du voyage vivant en Suisse. Selon les estimations, il se monterait à quelque 30 000 personnes, dont 3 000 à 5 000 ne sont pas devenus sédentaires²⁸.

4. Bases constitutionnelles et législatives en matière de lutte contre le racisme

4.1 Signature et ratification de conventions internationales

21. Promouvoir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et des principes qui régissent l'Etat de droit figure au nombre des objectifs principaux de la politique étrangère de la Suisse²⁹. Ces dernières années, la Suisse a intensifié son engagement sur le plan international en ratifiant les principaux instruments dans le domaine des droits de l'homme ou en adhérant à ceux-ci³⁰. Dans ce contexte, on songe en particulier aux deux Pactes internationaux de l'ONU du 16 décembre 1966, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « Pacte ONU I ») et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « Pacte ONU II ») qui sont entrés en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992³¹. Depuis lors, les clauses du Pacte ONU II, dont les articles 6 à 27 garantissent les droits fondamentaux classiques, sont pour la plupart directement applicables en droit interne et traitées par le Tribunal fédéral sur le même pied que les normes de la CEDH³². En juin 1994, la Suisse a ratifié le deuxième Protocole

²⁶ Voir MARCEL HEINIGER, Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz, dans: TANGRAM 7/99, p. 79 s.

²⁷ 65 à 70% des musulmans vivant en Suisse sont d'origine turque.

²⁸ Rapport annuel 1998 de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », p. 9; pour le générique de « gens du voyage ». Voir également TANGRAM 3/97.

²⁹ Voir à ce sujet les considérations émises par la délégation suisse lors de la présentation du rapport initial devant le Comité, le 3 mars 1998, ainsi que les arguments développés par le Conseil fédéral dans le message du 30 janvier 1991 sur l'adhésion de la Suisse aux deux pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme, FF 1991 I 1130 s, 1135.

³⁰ Dans ce domaine, la première à entrer en vigueur au début des années 90, était la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 juin 1987). Voir également, dans le même domaine, la Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1989 (RS 0.106).

³¹ RS 0.103.1 (RO 1993 725) et RS 0.103.02 (RO 1993 750). Parmi les nombreux ouvrages consacrés aux Pactes ONU, voir notamment WALTER KÄLIN/GEORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2^{ème} édition, Bâle/Francfort 1997.

³² Voir le chiffre 13 du deuxième rapport périodique relatif au Pacte ONU II, présenté par la Suisse au Comité des droits de l'homme de l'ONU et daté du 17 septembre 1998 (Doc. ONU CCPR/C/CH/98/2). Voir aussi ATF 123 I 31, 38; 124 I 92, 94; 124 I 185, 189. En revanche, le Tribunal fédéral est parti du point de vue selon lequel les obligations que la Suisse a contractées en ratifiant le Pacte ONU I ont valeur de programme qui nécessitent d'être concrétisés par le législateur. Aussi ces obligations ne fondent-elles, par principe, pas de droits répétables en justice par le particulier (voir notamment ATF 122 I 97, 103; 123 II 472, 478).

facultatif au Pacte ONU II³³, qui vise à abolir la peine de mort. A l'heure actuelle, elle étudie l'opportunité de ratifier le premier Protocole facultatif audit pacte, protocole qui prévoit que toute violation des droits individuels (civils et politiques) garantis par ce dernier peut faire l'objet d'une action devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU³⁴.

22. Depuis la présentation du Rapport initial, la Suisse a ratifié deux autres éminents instruments de l'ONU en matière de sauvegarde des droits de l'homme:

- La Convention du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, ratifiée le 24 février 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997³⁵;
- La Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à l'égard des femmes, ratifiée le 27 mars 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997³⁶.

Au niveau international, la Suisse a, ces dernières années, renforcé son engagement en faveur des droits de l'homme en adhérant aux principaux instruments internationaux de défense des droits de l'homme. Songeons tout d'abord aux divers instruments internationaux de l'OIT, que la Suisse a maintenant ratifiés:

- la **Convention OIT n° 98**, du 1^{er} juillet 1949, sur le droit d'organisation et de négociation collective, ratifiée le 17 août 1999 et entrée en vigueur pour la Suisse le 17 août 2000;
- la **Convention OIT n° 138** du 26 juin 1973, concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, entrée en vigueur pour la Suisse le 17 août 2000;
- la **Convention OIT n° 144** du 21 juin 1976, concernant les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, ratifiée le 28 juillet 2000 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 juillet 2001;
- la **Convention OIT n° 182**, du 17 juin 1999, concernant les pires formes de travail des enfants, entrée en vigueur le 17 novembre 2000.

Au niveau international, l'OIT a adopté en 1998 une **déclaration** qui nous semble pertinente dans le cadre des présents rapports. En effet, en 1998, l'OIT a adopté une déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui stipule que *tous les membres de l'OIT, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir,...d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession* (FF 2000 I 292, 358). La Suisse a accepté cette déclaration tout comme elle a ratifié, le 13 juillet 1961, la convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession de 1958. La déclaration se réfère aussi implicitement à la convention n°100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale de 1951, ratifiée par la Suisse le 25 octobre 1972.

La Suisse a de plus signé les instruments internationaux suivants:

- le **Protocole additionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés**, signé par la Suisse le

³³ RS 0.103.22.

³⁴ Voir également les considérations émises ci-après dans la troisième partie, aux chiffres 328 s.

³⁵ RS 0.107.

³⁶ RS 0.108.

7 septembre 2000; le message relatif à la ratification du Protocole a été adopté par le Conseil fédéral le 5 septembre 2001;

- le **Protocole additionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants**, signé le 7 septembre 2000.

23. De même, à l'échelon européen, la Suisse est partie à diverses conventions relatives à la protection des droits de l'homme, parmi lesquelles la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)³⁷ occupe une place primordiale³⁸. D'ailleurs les tribunaux suisses font de plus en plus souvent référence aux dispositions de ces conventions dans leurs prononcés. En outre, il y a lieu de mentionner que, durant la période sous revue, la Suisse a adhéré également à trois nouveaux instruments régionaux relatifs à la sauvegarde des droits de l'homme, à savoir:

- La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992, ratifiée le 23 décembre 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 1998³⁹;
- La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995, qui a été signée par la Suisse le même jour, a été ratifiée le 21 octobre 1998, puis est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1999⁴⁰;
- La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, qui a été signée et ratifiée le 2 octobre 1997 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1998.

Mentionnons encore:

- le **Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales** de 1994, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, a été ratifié le 13 juillet 1995 et est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 1998.

Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté, le 12 septembre 2001, le message proposant au Parlement la ratification de la **Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'Homme et la biomédecine** ainsi que du **Protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains**.

24. De surcroît, la Suisse participe activement aux efforts visant à renforcer et à développer sur le plan international les mécanismes de contrôle du respect des droits de

³⁷ RS 0.101.

³⁸ La Suisse a ratifié, le 28 novembre 1974, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950. Au sujet de la CEDH et de l'importance qu'elle revêt pour la Suisse, voir en particulier MARK E. VILLIGER, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 2ème éd., Zurich 1999; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMAN, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2ème éd., Berne 1999.

³⁹ Voir le message du Conseil fédéral (FF 1997 I 1105 ss) et l'arrêté fédéral d'approbation (FF 1997 I 1121).

⁴⁰ Voir le message du Conseil fédéral du 19 novembre 1997 (FF 1998 1033 ss). Le texte confère ainsi au Conseil de l'Europe à la fois la faculté et l'obligation de mettre en place dans les Etats parties à la Convention un système d'observation visant à garantir le respect des droits statués par elle, en particulier le droit des minorités nationales à l'égalité de traitement, leur droit au libre épanouissement de leur culture, la liberté de réunion et d'opinion, ainsi que la liberté religieuse, le libre accès aux médias, le droit d'utiliser leur propre langue dans la vie publique, ainsi que le droit d'entretenir sans restriction des contacts transfrontaliers.

l'homme⁴¹. Ainsi, elle a été l'un des éléments moteurs de la mise au point du système de visite des lieux de détention instauré par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁴². De même, elle a collaboré intensément à la préparation de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe susmentionnée puisqu'elle a assumé la présidence du comité d'experts gouvernementaux qui avait pour mandat de formuler le texte de cet instrument^{43 44}.

La Suisse a activement participé aux réunions du Comité d'experts du Conseil de l'Europe qui a élaboré le **Protocole additionnel n°12 à la CEDH** élargissant, de manière générale, la portée de l'article 14 CEDH. Le Protocole n°12 a été ouvert à la signature le 4 novembre 2000. Un postulat parlementaire du 14 décembre 2000 invite le Conseil fédéral à signer le Protocole n°12 et à le soumettre à ratification⁴⁵. Le Conseil fédéral a accepté le postulat. Il a cependant jugé nécessaire de procéder à l'analyse de la compatibilité du droit suisse avec le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il présentera à la fin de l'année 2002 les résultats de son analyse. Le Gouvernement décidera ensuite, sur la base de cette analyse, s'il convient de signer le Protocole n°12.

25. Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner que la Suisse coopère avec les Tribunaux pénaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire, à savoir le Tribunal international créé le 25 mai 1993 pour juger les personnes prévenues de telles violations commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie (ICTY), basé à La Haye⁴⁶ et le Tribunal international pour juger les personnes présumées coupables de ces violations commises sur le territoire du Rwanda (ICTR), tribunal institué le 8 novembre 1994 et sis à Arusha⁴⁷. La poursuite des crimes commis au Rwanda et dans l'Ex-Yougoslavie et obéissant souvent à des mobiles racistes, contribue indirectement à la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de

⁴¹ Voir également le chiffre 74 ci-après. La Suisse s'associe à nombre d'actions déployées par les organisations internationales aux fins de renforcer la protection des minorités et par-là de faire - directement ou indirectement - pièce aux menées racistes. A ce sujet, voir également chiffre 74, ci-après.

⁴² En février 1996, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a effectué sa deuxième visite ordinaire en Suisse et inspecté dans différents cantons quelque 30 établissements servant à la garde à vue, à la détention aux fins d'instruction, à l'exécution des peines et des mesures, aux traitements psychiatriques de même qu'à l'accueil des requérants (à ce sujet, voir également deuxième rapport périodique relatif au Pacte ONU II, présenté par la Suisse au Comité des droits de l'homme de l'ONU et daté du 17 septembre 1998 [UN. Doc. CCPR/C/CH/98/2], chiffre 86).

⁴³ Message du 19 novembre 1997 relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales précité.

⁴⁴ Au Conseil de l'Europe, la Suisse participe aux travaux du Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) et du Comité des experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV). Ces deux organes ont oeuvré intensément au projet de 12ème Protocole additionnel à la CEDH, qui vise à étendre de manière générale le champ d'application de l'article 14 de ladite Convention (Document CM [2000]53 et addendum du 6 avril 2000). Le projet finalisé par le CDDH les 9 et 10 mars 2000, a été finalement adopté par les Délégués des Ministres, lors de leur 707^{ème} réunion qui a eu lieu à Strasbourg le 26 avril 2000 (voir Notes[2000]259).

⁴⁵ Postulat Nabholz du 14 décembre 2000 (CN 00.3723: " Protocole additionnel No 12 à la CEDH ").

⁴⁶ Le Tribunal qui a son siège à La Haye est compétent pour poursuivre pénalement les personnes présumées responsables d'avoir commis ou ordonné des violations graves de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et la Convention de La Haye de 1907 ou encore de crimes contre l'humanité ou des actes de génocide sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991.

⁴⁷ Le Tribunal international chargé de connaître des crimes de guerre commis au Rwanda, qui a son siège à Arusha en Tanzanie, est compétent pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations sur le territoire d'Etats voisins au cours de l'année 1994, crimes qui ont fait un million de victimes chez la minorité Tutsi.

discrimination raciale. En décembre 1995, l'Assemblée fédérale a adopté un arrêté qui vise à faciliter la coopération avec les Tribunaux internationaux de La Haye et d'Arusha institués par le Conseil de Sécurité des Nations Unies⁴⁸. Aux termes de cet arrêté, la Suisse s'est engagée à donner suite aux mandats d'arrestation et aux demandes de transferts des personnes poursuivies pénalement par ces instances. En vertu dudit arrêté, plusieurs personnes ont fait l'objet d'une arrestation et un inculpé a été transféré au Tribunal d'Arusha⁴⁹. De son côté, la justice militaire suisse a instruit à plusieurs reprises contre des criminels de guerre de l'Ex-Yougoslavie et du Rwanda⁵⁰ et, depuis 1995, trois procédures ont été conduites en Suisse (elles se sont soldées par un non-lieu, une remise au Tribunal international pour le Rwanda, enfin par une condamnation). Trente autres procédures sont actuellement pendantes devant la justice militaire. Cela étant, la Suisse est l'un des Etats qui concourent le plus activement à la poursuite des criminels de guerre.

26. De surcroît, la Suisse a été, dès l'origine, un élément moteur de la création de la Cour pénale internationale permanente. Elle a fait partie des fondateurs du groupe d'Etats "like-minded" qui se sont engagés en faveur de l'instauration d'une instance à la fois forte et indépendante. Au sein de ce groupe, la Suisse a contribué notablement à la formation de la volonté politique, influant ainsi, dans l'ensemble, sur le cours des travaux préparatoires et des délibérations de la Conférence de Rome de 1998. Elle a, non seulement, milité pour que la Cour soit dotée de mécanismes institutionnels qui en garantissent le bon fonctionnement (juridiction automatique, pourvoir de cognition suffisamment étendu, faculté donnée au Procureur d'ouvrir une procédure en toute autonomie) mais encore, elle s'est engagée pour que le Statut de Rome reflète l'état actuel du droit international humanitaire. Au sein de la Commission préparatoire de la Cour pénale internationale, la Suisse continue d'œuvrer sans relâche à l'élaboration des dispositions relatives aux éléments constitutifs des crimes relevant de la juridiction de la Cour, ainsi qu'à l'élaboration du Règlement de procédure et de preuve. Sur le plan interne, les travaux nécessaires à la ratification du Statut de Rome et l'élaboration de la législation induite par cette démarche sont bien avancés.

27. Par souci d'exhaustivité, mentionnons encore que, le 31 mars 1999, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ainsi que la révision correspondante du droit pénal (notamment, un nouvel article 221 CPM)⁵¹. Cet objet a été adopté par les deux conseils législatifs en mars 2000. La convention sera probablement ratifiée en octobre 2000 et entrera en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2001.

Le 6 décembre 2000, la Suisse a ratifié la Convention sur la prévention du génocide (Convention sur le génocide) (FF 2000 2067).

⁴⁸ Arrêté fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20).

⁴⁹ ATF 123 II 175.

⁵⁰ Les dispositions légales qui fondent la compétence de la justice militaire figurent notamment dans l'arrêté fédéral susmentionné (note 47), à l'article 8 CP en liaison avec les articles 2 et 108, alinéas 1 et 2 CPM ainsi qu'à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (RS 0.518.12 [Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne], RS 0.518.23 [Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer], RS 0.518.42 [Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre] et RS 0.518.51 [Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre]).

⁵¹ FF 1999 4911.

4.2 Réforme de la Constitution fédérale

4.2.1 La réforme constitutionnelle en substance

28. Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons ont accepté une nouvelle Constitution fédérale (Cst. féd.)⁵². Par rapport à la Constitution fédérale de 1874 (aCst. féd.) la nouvelle loi fondamentale est le reflet fidèle du droit constitutionnel écrit et non écrit de notre époque. Elle comble des lacunes juridiques et pallie les carences présentées par l'ancienne Constitution fédérale qui a subi plus de 140 révisions partielles et perdu de ce fait beaucoup de sa cohérence interne. Cependant, la réforme de la Constitution fédérale est essentiellement une « mise à jour » qui ne comporte que peu d'innovations substantielles (voir le texte de la nouvelle constitution en annexe).

29. Le processus d'ensemble de la réforme qui repose sur une « conception graduée » se décompose, pour l'essentiel, en trois éléments⁵³: D'abord, la « mise à jour » de l'ancienne Constitution fédérale qui a été acceptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999; ensuite les propositions de réforme relatives aux droits populaires, c'est-à-dire aux instruments de la démocratie directe; enfin les propositions de réforme de l'appareil judiciaire. Même si - comme nous l'avons déjà dit - la première étape qui est close ne s'est pas traduite par des innovations substantielles, la nouvelle Constitution fédérale apporte une réponse à un grand nombre de questions en suspens, contient quelques dispositions novatrices quant au fond (par exemple celles qui régissent les relations entre la Confédération et les cantons) et abolit des normes désuètes qui ne sont plus adaptées à l'évolution qu'a suivie notre société ces 120 dernières années.

30. La nouvelle Constitution fédérale se caractérise par les principales innovations suivantes:

- une structure claire et l'utilisation de titres pour chaque article, section, chapitre et titre;
- une langue moderne, qui sauvegarde cependant les expressions qui font le lien avec notre passé lorsqu'il s'agit de régler des domaines sensibles tels que les relations entre la Confédération et les cantons;
- les dispositions de détail qui ne méritaient pas de figurer dans la constitution, ont été supprimées (ce qui a permis de réduire le texte de plus de 30% bien que le constituant y ait introduit dans une large mesure du droit constitutionnel jusqu'alors non écrit);
- les principes qui régissent l'activité de l'Etat, tels que ceux de la bonne foi, de la légalité ou de la protection des intérêts publics, sont désormais expressément cités;
- le texte comprend un catalogue complet des droits fondamentaux et établit expressément le principe de l'égalité des chances;
- une disposition nouvelle sur les buts sociaux;
- des dispositions qui établissent la responsabilité des individus et de la société de même que la responsabilité de ceux-ci à l'égard des générations futures;
- un chapitre sur les relations entre la Confédération et les cantons;
- le fait que les droits populaires fassent l'objet d'une partie spécifique.

⁵² La nouvelle Constitution fédérale a été acceptée le 18 avril 1999 par 969 310 oui (59,2%) contre 669 158 non (40,8%) - la participation étant de 36% - et par 12 2/2 cantons contre 8 4/2 (FF 1999 5306); elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 (RO 1999 2555 ss; RS 101).

⁵³ Voir le volumineux (plus de 600 pages) message du Conseil fédéral du 20 novembre 1997 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 1).

31. Les droits fondamentaux - qui étaient réglés de manière éparse dans l'ancienne Constitution fédérale de 1874, étaient garantis par différentes conventions internationales ou encore étaient consacrés au titre de droit constitutionnel non écrit par la jurisprudence du Tribunal fédéral ainsi que par la pratique des organes chargés d'appliquer ces conventions - sont désormais regroupés en un seul et même catalogue (article 7 à 36 Cst. féd.). Ainsi donc, désormais, la Constitution fédérale statue expressément des droits fondamentaux essentiels tels que le droit à la vie et la liberté personnelle, le droit à la dignité humaine, le principe de non-discrimination et la liberté d'opinion.

32. La réforme de la justice est le premier train de mesures à caractère institutionnel, par lesquelles le Conseil fédéral entend renouveler progressivement le droit matériel contenu dans la Constitution fédérale mise à jour qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Ce projet, qui a fait l'objet d'une votation le 12 mars 2000, induit de notables améliorations. En ce qui concerne les grands axes de la réforme de la justice (allégement des tâches du Tribunal fédéral, unification du droit régissant les procédures civile et pénale, amélioration de la protection juridictionnelle), voir les considérations émises ci-après dans la deuxième partie (chiffre 124 ss).

Cf. ad 124.

4.2.2 Articles 7 et 8 Cst. féd.

33. Les articles 7 et 8 de la Constitution fédérale mise à jour constituent les fondements juridiques essentiels de la lutte contre le racisme. L'article 7 Cst. féd., d'abord, garantit une protection générale de la dignité humaine en stipulant que:

« La dignité humaine doit être respectée et protégée. »

34. L'article 8 Cst. féd., dont l'alinéa 2 consacre l'interdiction générale de discrimination⁵⁴, est libellé comme suit:

« Article 8 Egalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

³ L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

⁴ La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. »

4.3 Aperçu des révisions de la législation fédérale

35. Le présent rapport traite de manière relativement étendue des dispositions pertinentes de la législation fédérale et des révisions législatives en cours lorsqu'il analyse les dispositions correspondantes de la Convention (2^{ème} partie du rapport). Il n'en convient pas moins de donner ici un bref aperçu des principales réformes qu'a subies la législation suisse durant la période sous revue.

⁵⁴ Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 42 ss.

4.3.1 Code pénal suisse / Code pénal militaire

36. A titre liminaire, nous rappelons que l'adhésion de la Suisse à la Convention a induit une révision du Code pénal suisse (introduction de l'article 261bis CP)⁵⁵ et du Code pénal militaire (article 171c CPM)⁵⁶. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 1995⁵⁷. Relevons, en outre, que le Livre premier (dispositions générales) du Code pénal suisse est en cours de révision⁵⁸. L'objectif principal de cette réforme est le réaménagement du système des sanctions. Accessoirement, il s'agit de mieux équilibrer le système pénal au regard des valeurs qui fondent l'Etat de droit⁵⁹. Enfin un projet de loi sur le droit pénal des mineurs est pendante.

La partie générale du **code pénal militaire** est également en cours de révision.

37. Par ailleurs, au début de 1998, une commission d'experts a remis son rapport sur l'harmonisation des différents codes cantonaux de procédure pénale⁶⁰. Le rapport a pour objet principal de mettre en relief les lignes de force que pourrait comporter un code de procédure pénale applicable dans l'ensemble de la Suisse. A noter que la réforme de la justice évoquée plus haut permettra d'instaurer les bases constitutionnelles nécessaires à l'harmonisation des procédures civiles et pénales.

Cf. ad 126 / 134

Le 27 juin 2001, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant les avant-projets d'un **code de procédure pénale suisse** et d'une **loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs**. La procédure de consultation à laquelle sont notamment associés les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées, durera jusqu'au 28 février 2002. L'avant-projet de code de procédure pénale suisse (AP-CPPS) attribue au Ministère public un rôle central. Ce système se caractérise par une bonne efficacité de l'appareil procédural, une répartition claire des rôles entre les parties et une meilleure garantie des droits du prévenu. Ce dernier pourra, en particulier, s'adresser à un tribunal des mesures de contrainte.

4.3.2 Code civil / Code des obligations

38. Durant la période sous revue, le Code civil suisse (CC)⁶¹ a subi d'importantes révisions touchant les domaines suivants: état-civil, mariage, droit des enfants, obligations d'entretien, asiles de famille, curatelle et mandat en vue de la conclusion d'un mariage. Adoptées par le Parlement le 26 juin 1998, ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

4.3.3 Autres révisions et refontes de la législation

39. Au cours de la période sous revue, d'importantes réformes ont été entreprises dans d'autres domaines du droit fédéral. Certaines sont d'ailleurs toujours en cours. Dans le

⁵⁵ RS 311.0.

⁵⁶ RS 321.0.

⁵⁷ FF 1994 II 1419 f.; FF 1994 V 531. Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, au chiffre 94.

⁵⁸ Message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998. Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la 2^{ème} partie, au chiffre 128.

⁵⁹ Chiffre 12 du message.

⁶⁰ Voir les développements y relatifs sous le chiffre 126.

⁶¹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

cadre de la réforme de la justice dont il a déjà été question, mentionnons en particulier le projet de loi sur le Tribunal fédéral, texte qui est censé remplacer la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ)⁶². Cette réforme a été mise en chantier principalement en raison de la surcharge chronique dont souffre le Tribunal fédéral. Elle vise principalement à assurer un meilleur fonctionnement de cette instance judiciaire.

40. Dans le secteur du droit régissant le statut des étrangers, divers textes législatifs sont entrés récemment en vigueur ou sont en voie d'élaboration:

- La loi sur l'asile (LAsi)⁶³ a subi une refonte totale et le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Il comporte, notamment, une nouvelle réglementation concernant l'octroi de la protection provisoire, améliorant ainsi le statut des personnes fuyant la guerre et cherchant provisoirement refuge en Suisse⁶⁴.
- Le projet de loi fédérale sur les étrangers (LFE): dans son ensemble, ce projet prévoit une amélioration du statut des étrangers vivant en Suisse. Il vise plus particulièrement à instaurer une réglementation claire des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une autorisation de séjour, réglementation qui prend en compte les impératifs économiques à long terme et les besoins humanitaires. Le nouveau texte proposé vise aussi à renforcer l'intégration des étrangers qui résident durablement et légalement en Suisse.
- La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)⁶⁵ a subi l'adjonction d'un nouvel article 25a qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1999⁶⁶. Il règle le financement des projets d'intégration par la Confédération⁶⁷. L'ordonnance d'exécution de la nouvelle disposition est en voie d'élaboration.

Cf. ad 72 / 228 / 327

L'Ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE), qui accompagne et concrétise le nouvel **article 25a LSEE**, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Cette ordonnance fixe les buts de l'intégration des étrangers, réglemente les tâches et la structure de la Commission fédérale des étrangers (CFE) ainsi que ses relations avec l'Office fédéral des étrangers (OFE) et règle l'attribution des subventions fédérales pour l'intégration sociale des étrangers. L'Assemblée fédérale a approuvé en décembre 2000 un montant de 10 millions de francs suisses pour l'année 2001 destinés au financement des projets d'intégration. La CFE examine la demande de subvention d'un projet et la transmet, assortie de son avis, à l'OFE. C'est soit cet office, soit le Département de justice et police (DFJP) qui décide de l'octroi de la subvention. Le DFJP, en collaboration avec la CFE, a fixé un programme des points forts pour les années 2001 – 2003, dans lequel sont considérés comme prioritaires notamment les projets visant à promouvoir les compétences linguistiques et la participation, ainsi que les projets de formation et de perfectionnement de personnes-clef. Dans le délai fixé à fin mars 2001, près de 400 demandes de subventions portant sur un montant total d'environ 35 millions de francs suisses ont été adressées à la CFE. Selon le rapport que les instances compétentes ont déposé en juillet 2001, plus de 200 projets d'intégration avaient été acceptés à cette date pour une contribution moyenne de 30'000 francs suisses par projet (Ch. 327).

⁶² RS 173.110.

⁶³ RS 142.31.

⁶⁴ Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la 2^{ème} partie, aux chiffres 62 ss.

⁶⁵ RS 142.20.

⁶⁶ RO 1999 1111 2253; FF 1996 II 1.

⁶⁷ A ce sujet, voir, en particulier, les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 228 ss.

4.4 Réforme de constitutions cantonales

41. Mentionnons, en outre, plusieurs révisions récentes de constitutions cantonales qui se sont traduites par des dispositions statuant clairement des interdictions d'opérer des discriminations (par exemple, l'article 10, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993⁶⁸ et l'article 5, alinéa 2 de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes Intérieures du 30 avril 1995⁶⁹). Dans plusieurs cantons⁷⁰ une révision totale de la constitution cantonale est en cours. On peut supposer que la formulation des droits fondamentaux et l'interdiction de discrimination occuperont une place essentielle dans les délibérations.

4.5 Jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de discrimination raciale

42. Au cours de la période sous revue, le Tribunal fédéral a eu à connaître à plusieurs reprises d'infractions au sens de l'article 261^{bis} CP⁷¹. En outre, il y a lieu de mentionner les nombreux arrêts se rapportant aux droits fondamentaux et garanties protégés par la Constitution, la CEDH et le Pacte ONU II, arrêts qui ont, chaque fois, été l'occasion de clarifier des questions spécifiques ayant trait à l'un ou l'autre aspect desdits droits et garanties⁷². Il convient, par ailleurs, de mettre en exergue la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux problèmes des minorités religieuses et, plus particulièrement, celle portant sur les aspects confessionnels de la vie scolaire. En la matière, la jurisprudence du Tribunal fédéral est généralement empreinte de tolérance⁷³. Ainsi, dans un arrêt du 21 juin 1999 – pour ne citer que celui-là – la plus haute instance judiciaire du pays a statué que l'accès à une école publique ne pouvait être subordonné à la condition que l'élève appartienne à une confession déterminée et que, même s'il est licite qu'il existe des écoles à caractère confessionnel, il serait, en revanche, anticonstitutionnel que celles-ci accordent aux seuls membres d'une religion déterminée la possibilité de bénéficier de l'enseignement dans une langue minoritaire⁷⁴. En outre, appelé à statuer sur le cas d'une enseignante de Genève qui portait le foulard islamique⁷⁵, le Tribunal fédéral n'a pas considéré l'affaire isolément, mais a conclu que la même appréciation s'appliquait aussi à d'autres symboles religieux puissants (tels que la croix, la soutane, la kippa ou le tchador).

Cf. ad 182

L'arrêt cité (ATF 123 I 296) a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans une décision du 15 février 2001⁷⁶, la Cour a conclu, à la majorité, que l'interdiction faite à la requérante de porter le foulard islamique dans le cadre de son activité d'enseignement n'emportait violation ni de l'article 9 CEDH (droit de manifester librement sa religion) ni de l'article 14 CEDH (interdiction de discriminer). Prenant en considération l'influence que tout enseignant exerce sur ses élèves, surtout lorsque, comme en l'espèce, il s'agit d'enfants en bas âge, elle a considéré qu'il semblait " *difficile de concilier le port du foulard*

⁶⁸ RS 131.212.

⁶⁹ RS 131.224.1.

⁷⁰ Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Grisons, Vaud, Bâle-Ville, Fribourg et Zurich.

⁷¹ Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 109 ss.

⁷² Quelque 24 arrêts publiés et 23 non publiés (à ce sujet, voir également le deuxième rapport périodique concernant le Pacte ONU II présenté par la Suisse au Comité des droits de l'homme de l'ONU et daté du 17 septembre 1998 [UN Doc. CCPR/C/CH/98/2, chiffre 13]).

⁷³ Voir PAUL RICHLI, *Berufsverbot für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?* Annotations ad ATF 123 I 296, dans: ZBJV 134 (1998), p. 228 s, p. 230.

⁷⁴ ATF 125 I 347 s.

⁷⁵ ATF 123 I 296.

⁷⁶ Décision sur la recevabilité de la requête n° 42393/98, présentée par Lucia Dahlab contre la Suisse.

islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves".

43. Nous reviendrons plus loin sur les arrêts les plus importants lorsque nous analyserons les articles pertinents de la Convention.

5. Politique générale favorisant la lutte contre la discrimination raciale

5.1 Remarques générales

44. Le Gouvernement suisse considère qu'il relève de son devoir permanent de s'engager dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Dans ses innombrables réponses à des interpellations et avis relatifs à des motions⁷⁷ ainsi que dans les recommandations qu'il a adressées à la Commission fédérale contre le racisme (CFR)⁷⁸, le Conseil fédéral a manifesté combien il était sensible à cette problématique. Dans ces textes, il a déclaré qu'il ne cessait d'attacher une grande importance à la lutte contre toute forme de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie et relevé le rôle éminent que jouent la sensibilisation de la population et les mesures de prévention dans cette lutte. Parmi les exemples les plus révélateurs de la position du Conseil fédéral, citons les suivants:

- Dans une réponse à une motion déposée au Parlement, en juin 1997, le Conseil fédéral a souligné l'importance que revêtent la recherche et l'enseignement en matière de lutte contre l'antisémitisme et le racisme⁷⁹. Par la suite, il a chargé le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales de donner suite, sous la forme la plus appropriée, aux exigences de la motion;
- Le 5 mars 1997, M. A. KOLLER, alors président de la Confédération, s'est exprimé devant l'Assemblée fédérale à propos de la création de la Fondation suisse de solidarité. Il a déclaré que le Conseil fédéral proposait de doter celle-ci d'une fortune de 7 milliards de francs;
- Dans sa prise de position du 5 novembre 1998 concernant le rapport de la CFR «sur l'antisémitisme en Suisse», le Conseil fédéral s'est engagé à poursuivre résolument sa politique de lutte contre l'antisémitisme. Il en a fait de même dans sa réponse à l'interpellation du conseiller national LOEB du 14 décembre 1998 (N 98.3574), qui avait trait au rapport susmentionné.

Cf. ad 300

Le Conseil fédéral a débattu le 23 août 2000 de la situation en matière d'extrémisme de droite. En septembre de la même année, la Police fédérale a publié un **rapport sur les skinheads**. Un groupe de travail "**Extrémisme de droite**" a par ailleurs élaboré des recommandations quant aux mesures à prendre. Sur la base de ces travaux, le Département fédéral de justice et police a été chargé de poursuivre la mise en œuvre de mesures policières préventives, en collaboration avec les cantons et les autorités d'autres Etats. Il a également été chargé de réexaminer la législation en vigueur et de présenter des propositions de mesures concrètes. Sont notamment à l'examen, la pénalisation du port

⁷⁷ Voir, en particulier, l'interpellation SUTER « Lutte contre la montée de l'antisémitisme: Nécessité d'agir » du 3 mars 1997 (N 97.3054); interpellation urgente du groupe socialiste du 4 mars 1997 (N 97.3046); interpellation LOEB du 14 décembre 1998 (N 98.3574).

⁷⁸ Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 218 ss.

⁷⁹ Réponse du Conseil fédéral du 9 juin 1997 à la motion BÜHLMANN « Chaire pour la recherche sur l'antisémitisme et le racisme » du 20 mars 1997 (N 97.3145).

d'emblèmes racistes, l'incrimination de propos racistes tenus dans des cercles privés ou encore l'interdiction des partis politiques manifestement racistes.

5.2 Minorités nationales

5.2.1 Minorités linguistiques

45. Le 23 décembre 1997, la Suisse a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998. Au titre de cette charte, la Suisse s'est engagée à promouvoir celles de ses langues nationales et officielles dont l'usage est le moins répandu, à savoir l'italien et le romanche⁸⁰.

En février 2000, la Suisse a publié son **premier rapport sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**. Celui-ci a été examiné par le Comité d'experts du Conseil de l'Europe qui a présenté, en juin dernier, son rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Le Gouvernement suisse a transmis en avril 2001 son rapport initial sur la mise en œuvre de **Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales**⁸¹.

46. En acceptant, le 10 mars 1996, l'article constitutionnel relatif aux langues (article 116 aCst. féd.) - il en a déjà été question dans le Rapport initial de la Suisse - le peuple et les cantons ont manifesté leur volonté de promouvoir le quadrilinguisme ainsi que les échanges entre les communautés linguistiques. Cette révision constitutionnelle a conféré au romanche le même statut qu'à l'allemand, au français et à l'italien, à savoir celui de langue nationale et officielle. Ce statut permet aux citoyens de langue romanche de s'adresser aux autorités administratives ou judiciaires fédérales dans cette langue (cette disposition a d'ailleurs été reprise à l'article 70, alinéa 1 Cst. féd.)⁸². L'alinéa 2 de l'article 116 aCst. prévoyait, en outre, qu'à l'avenir la Confédération assumerait, de concert avec les cantons, de nouvelles tâches importantes en matière de promotion des langues nationales et prendrait en particulier des mesures visant à favoriser la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Cet objectif formulé à l'article 116 aCst. a été intégré dans la nouvelle Constitution fédérale dont l'article 70, alinéa 3 dispose que « la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques ». La nouvelle loi fondamentale (article 70, alinéa 4) confère à la Confédération la mission supplémentaire de soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. Les normes législatives nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles susmentionnées sont en voie d'élaboration. Elles régleront les points suivants: usage des langues officielles de la Confédération et plus particulièrement du romanche en tant que langue officielle pour certains domaines; encouragement de la compréhension et des échanges entre les régions linguistiques par des mesures de la Confédération, par des mesures prises conjointement par la Confédération et les cantons, par des mesures prises par les cantons avec le soutien de la Confédération ainsi que par des mesures dues à l'initiative de tiers; soutien apporté par la Confédération aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁸⁰ FF 1997 I 1105-1136.

⁸¹ Décision sur la recevabilité de la requête n° 42393/98, présentée par Lucia Dahlab contre la Suisse.

⁸² En ce qui concerne l'importance de l'article 116 aCst. féd. à l'égard de la liberté de la langue, voir aussi HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, no. 632a, 1257 s et 1260 s.

47. A l'instar de l'article 116, alinéa 3, de la Cst. féd., l'article 70, alinéa 5 de la Cst. féd. confère à la Confédération la compétence de soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien. La révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne⁸³, entrée en vigueur le 1^{er} août 1996, a permis d'allouer de telles aides ces dernières années. Cette révision visait un double objectif: d'une part, permettre un accroissement des subventions fédérales en faveur du romanche et de l'italien et, d'autre part, donner aux cantons, aux communes et aux organisations intéressées les moyens d'intensifier leurs activités en matière de politique linguistique⁸⁴. En 1999, les aides en question se sont montées au total à 4 631 300 francs pour le canton des Grisons et à 2 246 132 francs pour celui du Tessin.

48. La nouvelle Constitution fédérale a permis d'intégrer la liberté de la langue dans le catalogue des droits fondamentaux (article 18 Cst. féd.: « La liberté de la langue est garantie. ») tout en établissant le principe de la territorialité des langues qui vise à préserver la structure linguistique traditionnelle de la Suisse et, par là, à contenir les quatre régions linguistiques dans leurs limites traditionnelles ainsi qu'à sauvegarder leur homogénéité (voir l'article 70, alinéa 2 Cst. féd.).

A la faveur de la révision totale de la constitution fédérale, entrée en vigueur le 1.1.2000, les dispositions relatives aux langues (art. 116 aCst.) ont été complétées et remaniées. Les langues nationales sont ainsi, en leur qualité d'élément constitutif fondamental de la Confédération helvétique, énumérées dans les dispositions générales de la nouvelle Constitution (art. 4 cst.). La liberté des langues, quant à elle, qui représentait jusqu'alors un droit constitutionnel non écrit, a fait son entrée dans la nouvelle Constitution comme droit fondamental (article 18). Les tâches et compétences en matière de politique des langues sont maintenant régies à l'article 70 cst. Il s'agit en fait d'une synthèse des dispositions qui figuraient à l'article 116, al. 2 (art. 70, al. 3, nCst.), al. 3 (art. 70, al. 5, nCst.) et al. 4, aCst. (art. 70, al. 1, nCst.). En vertu de l'article 70, al. 4, de la nouvelle Constitution, la Confédération est tenue de soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

Cette disposition oblige donc la Confédération à accorder son soutien aux cantons plurilingues qui fournissent des efforts particuliers en vue de maintenir et d'encourager le plurilinguisme. En vertu de l'article 70, al. 5, cst., la Confédération doit soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien. Au vu des dispositions légales en vigueur, le mandat constitutionnel peut⁸⁵ être considéré comme rempli: en 2002, la Confédération accorde au canton des Grisons une aide de **4'449'300** francs pour la promotion du romanche et de l'italien et au canton du Tessin une aide de **2'234'700** francs pour l'encouragement de la langue et de la culture italiennes.

Pour mettre intégralement en œuvre le mandat linguistique que la Constitution fédérale confie à la Confédération et aux cantons, l'Office fédéral de la culture a préparé, en collaboration avec les cantons, un **projet de loi sur les langues**, dont la procédure de consultation a débuté le 1^{er} octobre 2001. Pour la Confédération, ce projet implique de régler l'usage des langues officielles et de définir ses possibilités de soutien. Aux efforts entrepris pour sauvegarder le romanche et promouvoir l'italien s'ajouteront ainsi différentes

⁸³ RS 441.3.

⁸⁴ FF 1995 II 1185-1204.

⁸⁵ RS 441.3; 441.31

mesures que la Confédération peut prendre elle-même, indépendamment des cantons et sans attenter à leurs compétences. La loi met également l'accent sur une série de nouvelles possibilités pour la Confédération de soutenir, en particulier, des mesures prises par les cantons dans la promotion de l'enseignement des langues nationales. Il est prévu que le Conseil fédéral adopte le message relatif à la loi sur les langues en automne 2002.

Concernant les garanties relatives à **l'usage d'une langue en matière pénale**, la Suisse avait formulé, lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, une déclaration interprétative à l'article 6 de la Convention, indiquant que la garantie de la gratuité d'un interprète ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais en résultant. La validité de cette déclaration interprétative ayant été contestée tant par le Tribunal fédéral que par la Cour européenne des droits de l'homme, la Suisse a accepté l'article 10, paragraphe 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sans déclaration ni réserve. Le 24 août 2000, la Suisse a par ailleurs notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe qu'elle retirait ses réserves et déclarations interprétatives relatives à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

5.2.2 Minorités religieuses en général

49. Au cours de la période sous revue, les quelque 200 000 musulmans que compte la Suisse ont fait l'objet d'une attention accrue. En l'occurrence, ce sont surtout les cantons qui sont appelés à jouer un rôle puisque c'est à leur niveau qu'il semble le plus facile de nouer un dialogue. Parmi les initiatives réussies dans ce domaine, citons le groupe de contact avec la communauté musulmane dans le canton de Neuchâtel, les rencontres régulières des autorités du canton de Bâle-Ville avec la commission pour les affaires islamiques ou encore la Communauté des chrétiens et musulmans de Suisse, qui a contribué à ce qu'un cimetière musulman soit ouvert à Berne en 1999. Relevons également que la reconnaissance en droit public des communautés religieuses islamiques fait à nouveau l'objet de discussions⁸⁶.

Le 10 juin 2001, le peuple et les cantons se sont prononcés pour l'abrogation de l'article 72, alinéa 3, de la nouvelle Constitution fédérale, en vertu duquel il ne pouvait être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération (ancien art. 50 al. 4). Le peuple et les cantons ont ainsi suivi l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'article sur les évêchés restreignait la liberté religieuse et discriminait l'Eglise catholique romaine.

5.2.3 Lutte contre l'antisémitisme en particulier

50. Il est indubitable que, pendant des siècles, les juifs ont été victimes de discriminations et de persécutions à caractère antisémite. Il faut donc que la répression pénale des actes de discrimination raciale s'attaque prioritairement aux menées antisémites. En 1997 et 1998, en marge du débat public sur le rôle joué par la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale, la Police fédérale a constaté une recrudescence de la diffusion de matériel de propagande antisémite. Les autorités suisses ont réagi très rapidement à ce phénomène, ainsi qu'en attestent les faits suivants:

51. Il convient tout d'abord de mettre en relief la détermination inébranlable dont a fait montre la Suisse dans l'enquête qu'elle a menée sur la politique suivie par elle-même durant la Seconde Guerre mondiale. En octobre 1996, le Conseil fédéral a institué un organe de coordination, la *Task Force* « Suisse – Deuxième Guerre Mondiale » chargée de conduire des

⁸⁶ Voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, au chiffre 177.

études et de mener des actions concrètes en relation avec cette problématique. Dans ce cadre, citons deux sujets d'investigation éminemment importants et intéressants particulièrement l'opinion publique, à savoir la politique suivie par la Suisse à l'égard des réfugiés et la problématique des fonds en déshérence dans les banques suisses. Le 19 décembre 1996, le Conseil fédéral a donné mandat à une commission indépendante d'experts présidée par le Professeur JEAN-FRANÇOIS BERGIER d'étudier la période qui se situe avant, pendant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale et, plus spécialement, les années de guerre (1939-1945)⁸⁷. En décembre 1999, la commission a remis un premier rapport sur le résultat de ses recherches (ci-après « Rapport Bergier »). Dans le cadre des études et analyses auxquelles a donné lieu ce rapport, les experts étrangers ont, eux aussi, eu un accès entièrement libre aux archives nationales, ce qui fut salué comme un fait unique dans les annales⁸⁸.

52. Dans la déclaration qu'il a faite le 10 décembre 1999, à l'occasion de la publication du rapport intitulé « La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme », le Conseil fédéral a notamment relevé ce qui suit:

« Une très grande majorité de notre population a rejeté l'idéologie raciste des nazis. Quant à notre pays, en dépit des circonstances très difficiles auxquelles il se trouvait confronté, il a su rester un îlot de liberté et de démocratie au cœur d'une Europe livrée à la barbarie nazie. Le Conseil fédéral rend hommage à nos concitoyens de l'époque, qui y ont contribué. Un nombre important de réfugiés civils et militaires a été accueilli en Suisse. Le Conseil fédéral se joint aux réfugiés qui se souviennent avec gratitude et respect de celles et ceux qui les ont aidés à trouver refuge en Suisse et à y vivre. (...) La prise de conscience que suscite un tel rapport ne doit pas nous induire à juger les responsables d'alors sur la base des sensibilités contemporaines. Au contraire, elle doit nous engager pour l'avenir, afin de ne jamais répéter les erreurs du passé. Pour le Conseil fédéral, c'est l'occasion de confirmer l'engagement de notre pays au service des droits de l'homme. En coopération avec les autres Etats, la Suisse entend poursuivre sa contribution au développement continu d'un ordre juridique international protégeant chaque individu de toute forme de persécution et de violence. Dans ce même esprit, le Conseil fédéral entend renforcer son soutien au développement de la sensibilisation en matière de droits de l'homme et de prévention du racisme. Il concrétisera les modalités de ce soutien dans les prochains mois, en collaboration avec les Cantons et les organisations intéressées. »

53. Dans ce contexte, mentionnons également le rapport sur « l'antisémitisme en Suisse », que la CFR a présenté au Conseil fédéral en automne 1998. Ce rapport préconisait, notamment, l'adoption de mesures préventives sur le plan politique ainsi qu'au niveau des autorités et de l'administration.

54. Le problème des « fonds en déshérence » sur des comptes ouverts dans des banques suisses a fait peser une lourde hypothèque sur l'avenir des instituts bancaires suisses à vocation internationale. Aux Etats-Unis, des avocats ont déposé des plaintes collectives contre plusieurs grandes banques suisses⁸⁹ et proféré à leur encontre des menaces de

⁸⁷ Voir l'adoption à l'unanimité de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (RS 984; RO 1996 III 3487).

⁸⁸ On trouvera sur Internet (<http://www.parlament.ch>) un exposé détaillé sur la chronologie des recherches historiques ainsi que les différents rapports et documents officiels, en d'autres termes sur le « rapport Bergier ».

⁸⁹ Par « fonds en déshérence », on entend les fonds dont les propriétaires n'ont plus donné de nouvelles après la guerre ou ne pouvaient plus en donner parce qu'ils avaient été victimes de l'holocauste décrété par le régime national-socialiste allemand.

boycott. Ils allèrent jusqu'à revendiquer des créances pour un montant de 20 milliards de francs. C'est ce qui a incité l'Association suisse des banquiers à charger une commission composée d'experts de haut niveau de rechercher les propriétaires des fonds en déshérence ou leur descendance ayant des droits légitimes sur ces fonds. L'Association des banquiers parvint à convaincre PAUL VOLCKER, ex-dirigeant de la Banque fédérale américaine, d'accepter la présidence de la commission. Baptisée «Commission Volcker», celle-ci a mené une enquête d'une ampleur et d'un coût sans précédent dans l'histoire des banques afin de retrouver les propriétaires des fonds en déshérence: 650 réviseurs du monde entier ont vérifié 4,1 millions de comptes auprès de 245 banques suisses et comparé ceux-ci avec les 5,5 millions de noms des victimes de l'Holocauste⁹⁰. Les résultats de l'enquête furent présentés début décembre 1999⁹¹.

55. Le fait que la Suisse se soit penchée de manière aussi fouillée et sans restriction aucune sur son passé récent (période 1939-1945) a été reconnu et salué avec respect dans le pays comme à l'étranger⁹².

5.2.4 La minorité des gens du voyage

56. Dans le Rapport initial (chiffre 40), nous avons fait remarqué qu'en Suisse, au cours du 20^{ème} siècle, les gens du voyage ont été victimes de vexations, voire de persécutions. Au début de juin 1998, les résultats d'une première étude officielle sur l'œuvre d'entraide « Enfants de la grande route » ont été présentés en présence d'une représentante du Conseil fédéral. A noter que, pour les besoins de cette étude, les documents de l'œuvre d'entraide qui avaient été versés aux Archives fédérales ont, pour la première fois, fait l'objet d'une analyse scientifique⁹³. L'étude a abouti à la conclusion qu'entre 1926 et 1973, l'œuvre d'entraide en question a très gravement porté atteinte aux conditions d'existence d'un certain nombre de personnes, en déchirant de nombreuses familles et en discriminant la culture jénisch. La fondation Pro Juventute s'est inclinée devant le verdict des historiens et a formellement présenté des excuses. Consultés par le DFI, les cantons ont, eux aussi, pris connaissance de l'étude avec consternation. A la lumière des résultats de cette consultation, le Conseil fédéral a décidé, le 12 janvier 2000, de faire élaborer une version vulgarisée de l'étude à l'usage des écoles et des instituts de formation, de faire traduire le document en français et en italien, enfin de promouvoir et de coordonner de futurs travaux de recherche sur le sujet de concert avec les cantons.

Cf. ad 299

L'étude historique intitulée „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ que les Archives fédérales avaient publiée en juin 1998 est parue en langue française en mars 2001 sous le titre «L'Œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route». Sur mandat de l'Office fédéral de la culture, l'Institut Marie Meierhofer de Zurich a, en novembre 2001, publié une version abrégée et assortie de commentaires supplémentaires destinée à un plus large public, qui est intitulée «Kinder zwischen Rädern».

⁹⁰ A elles seules, ces investigations d'une ampleur sans précédent ont coûté quelque 800 millions de francs.

⁹¹ Les montants identifiés étaient nettement moins élevés que ceux qu'avaient prétendu les plaignants. L'UBS et le Crédit Suisse, les deux grandes banques, ayant promis, dès août 1998, le versement d'un montant forfaitaire de 1,8 milliard de francs, toutes les créances furent ainsi honorées.

⁹² Voir en particulier le deuxième rapport sur la Suisse du 18 juin 1999, chiffre 19 s, au titre de l'approche pays par pays de l'ECRI.

⁹³ LEIMGRUBER/MEIER/SABLONIER, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Archives fédérales, dossier 9, Berne 1998; voir aussi Année politique suisse 1998, p. 290.

57. Le 1^{er} mai 1997, la Confédération a créé la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »⁹⁴ dont la mission est de contribuer à l'amélioration des conditions d'existence des gens du voyage ainsi qu'à la sauvegarde de leur culture. Cette fondation a pour objectif de trouver des solutions aux principaux problèmes qui se posent à cette population, à savoir celui des lieux de stationnement, la question des permis de colportage, enfin le problème de la scolarisation des enfants. La fondation se veut, au premier chef, un forum au sein duquel des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération cherchent ensemble des solutions aux problèmes. La fondation joue également le rôle d'intermédiaire lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes concrets. Enfin, elle a aussi pour tâche de sensibiliser le public aux besoins spécifiques des gens du voyage, à la faveur de projets divers.

Cf. ad 293

La fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" a été dotée d'un capital de fondation d'un million de francs et d'un premier crédit-cadre de 750'000 francs pour cinq ans, destiné aux contributions d'exploitation. Le 14 février 2001, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, en proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un deuxième crédit-cadre à la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" pour les années 2002 à 2006.

58. Parmi les problèmes que rencontrent aujourd'hui les gens du voyage en Suisse figurent au premier plan la pénurie de places de stationnement fixe et de transit ainsi que les différences que présentent les réglementations cantonales du commerce ambulant⁹⁵. A l'heure actuelle une expertise est en cours. Entreprise avec la collaboration de la « Radgenossenschaft der Landstrasse », elle vise à déterminer les besoins des gens du voyage (inventaire des places de stationnement existant dans les cantons et les communes ainsi que des emplacements supplémentaires nécessaires). Cette expertise servira, ensuite, de base pour les actions futures des pouvoirs publics. Le DFI a, pour sa part, mené auprès des cantons, une consultation sur la situation de la population nomade. Les résultats ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux, et communiqués à la fondation à titre de base de travail.

Cf. 294

59. Enfin, il y a lieu de mentionner le rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à la Convention-OIT n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux. Ce rapport analyse dans les détails la situation juridique des gens du voyage en Suisse et fait le tour des projets d'actes législatifs en voie d'élaboration tant au niveau des cantons qu'à l'échelon de la Confédération (notamment, révision de la législation sur le commerce ambulant)⁹⁶.

Cf. ad 262 / 296

En 1999, le Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**) a rédigé un **rapport sur l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à la convention n° 169**. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a proposé d'intégrer les principes de la convention n° 169 dans les lignes directrices

⁹⁴ A la suite d'une initiative parlementaire déposée en 1991, le Parlement a décidé, le 7 octobre 1994, de créer la fondation en question. Voir également les considérations émises ci-après dans la troisième partie, au chiffre 293.

⁹⁵ Rapport annuel 1998 de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », p. 3.

⁹⁶ Voir également les considérations émises ci-après dans la troisième partie, au chiffre 262.

de la coopération suisse et de s'en inspirer au niveau de la politique intérieure. Le 14 novembre 2000, la CPE-N a déposé une motion invitant le Conseil fédéral à ratifier la convention n° 169. Le champ d'application de cette convention étant incertain, la Suisse s'est adressé au BIT pour clarification. Par avis officiel du 8 février 2001 (rapport du Directeur général de l'OIT au Conseil d'administration, GB 280/18), l'OIT a indiqué que rien n'empêchait de considérer les **gens du voyage** (GDV) couverts par la convention n° 169, s'ils remplissaient les conditions objectives fixées par cet instrument et subjectives (la volonté d'être reconnu comme peuple tribal). Les GDV ont confirmé leur volonté d'être soumis à la convention n° 169 et le traitement des GDV dans le contexte des autres instruments internationaux confirme qu'ils rempliraient les conditions objectives.

La pratique de ratification du Conseil fédéral ne permet de ratifier un instrument que si le droit positif suisse correspond aux exigences de cet instrument⁹⁷. Le Conseil fédéral a estimé que cela n'était pas le cas pour la convention n° 169 dont la mise en œuvre nécessiterait des changements législatifs et des engagements financiers importants pour ce qui a trait aux GDV. Par décision du 30 mai 2001, il a proposé le rejet de la motion et chargé l'administration fédérale de rédiger un rapport interne détaillé sur les implications, au niveau fédéral, cantonal et communal d'une éventuelle ratification de cet instrument international. Il est prévu que le Conseil fédéral revoie la question de la ratification de la convention n° 169 sur la base de ce rapport. Le Département de l'économie (**seco**-INDA) est compétent pour rédiger ce rapport et y travaille présentement.

Il faut encore préciser que le Conseil national a confirmé le 5 juillet 2001 la motion de la CPE-N (00.3604), la CPE-E l'a rejetée à l'unanimité le 8 novembre et le 5 décembre le Conseil des Etats a rejeté la motion. Le rapport relatif à la convention n°169 et destiné au Conseil fédéral devrait être achevé d'ici l'automne 2002.

5.3 Population étrangère

5.3.1 Considérations relatives aux migrations

60. La deuxième partie du présent rapport traitera de manière plus détaillée de la politique suivie par la Suisse en matière d'immigration. Il convient cependant de signaler ici que, depuis la présentation du Rapport initial, le Conseil fédéral n'a cessé de chercher de nouvelles solutions aux problèmes que soulève la politique d'intégration et de migration et qu'en outre on s'est efforcé de tendre à une meilleure coordination de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers.

5.3.2 Politique d'admission et de contingentement en général

61. En adoptant, le 1^{er} novembre 1998, la révision partielle de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)⁹⁸, le Conseil fédéral a opté pour le système dual d'admission qui prévoit que les autorisations de séjour à l'année initiales impliquant une prise d'activité lucrative sont attribuées en priorité à des ressortissants de pays membres de l'UE et de l'AELE. En effet, la Suisse entretient déjà avec ces Etats des liens politiques, économiques et culturels très étroits qui devraient encore se resserrer grâce aux accords bilatéraux sectoriels conclus entre l'UE et la Suisse, notamment en matière de libre circulation des

⁹⁷ FF 1969 I 729; 2000 I 314.

⁹⁸ RS 823.21.

personnes. La Suisse a donc abandonné le « modèle des trois cercles » qui avait été critiqué par le Comité⁹⁹.

5.3.3 Politique d'asile en particulier

62. En Suisse, tant sur le plan des institutions que juridiquement, la politique en matière d'asile et la politique à l'égard des étrangers ont jusqu'ici été séparées dans une large mesure. Dans la pratique, il existe cependant de nombreux recoupements et points de connexité. Aussi des démarches sont-elles actuellement en cours aux fins de formuler une politique globale de migration qui permette de relier plus nettement la politique en matière d'asile, la politique à l'égard des étrangers et la politique du marché de l'emploi. La politique suivie par la Suisse en matière d'asile est régie par les principes suivants, qui représentent les grandes lignes de la tradition humanitaire de la Suisse:

- Celui qui est menacé ou persécuté dans son Etat d'origine selon les critères reconnus par le droit international public reçoit l'asile en Suisse.
- En cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'efforce de fournir rapidement une aide sur place. Elle participe à des campagnes internationales organisées pour protéger et soutenir les populations concernées.
- Lorsqu'un danger aigu empêche toute intervention dans une région, la Suisse accueille sur son territoire les groupes de personnes touchés.
- Le Conseil fédéral s'évertue, en collaboration avec les gouvernements des autres Etats, à adopter des solutions efficaces et durables en vue d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire.

63. Ces dernières années, la loi fédérale sur l'asile (LAsi) n'a cessé de subir des révisions partielles visant à doter la Suisse des instruments juridiques lui permettant de faire face aux évolutions successives qui se sont fait jour dans ce domaine. Il en est résulté un ensemble de dispositions complémentaires et d'ordonnances dans lequel il était difficile de s'y retrouver. C'est pour mettre fin à cette situation que la LAsi a été soumise à une révision totale. La nouvelle LAsi du 26 juin 1998 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999¹⁰⁰. La nouvelle loi non seulement présente une systématique claire, mais encore elle instaure des mesures supplémentaires de lutte contre les abus en matière de procédure d'asile.

64. La Suisse reste consciente du devoir humanitaire qui est le sien de secourir les personnes qui font l'objet de persécutions dans leur pays d'origine. Aussi la nouvelle loi confère-t-elle un meilleur statut juridique aux personnes qui, fuyant leur pays en guerre, trouvent provisoirement refuge en Suisse. La nouvelle loi, en effet, instaure la notion de « personnes à protéger » auxquelles la « protection provisoire » peut être accordée¹⁰¹. Par ces

⁹⁹ Pour de plus amples détails, voire les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 81 ss ainsi que dans la troisième partie, aux chiffres 270 ss.

¹⁰⁰ RS 142.31. Le référendum lancé contre la nouvelle loi sur l'asile ayant abouti, le peuple suisse s'est prononcé, lors de la votation du 13 juin 1999, pour l'introduction des dispositions législatives révisées. Le même jour, le souverain a dû également se déterminer sur l'adoption de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, qui était entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998 et qui anticipait un certain nombre de mesures prévues dans la nouvelle loi.

¹⁰¹ Avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile totalement révisée, les autorités disposaient d'un instrument: l'admission collective provisoire, mesure qui pouvait être prise lorsque le renvoi n'était pas exécutable ou aux fins d'accorder refuge également à des personnes qui n'étaient pas directement exposées à des persécutions. C'est le 7 avril 1999 que, pour la dernière fois, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer cette mesure aux ressortissants de l'Ex-Yougoslavie qui avaient eu leur dernier domicile dans la province du Kosovo. Cette mesure a été levée par le Conseil fédéral le 11 août 1999.

nouvelles dispositions, la Suisse entend accorder sa protection non seulement aux réfugiés, mais encore aux « personnes à protéger » qui ne remplissent pas les conditions prévues par la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁰² ou par la loi sur l'asile. Il s'agit, en effet, de personnes qui ont fui leur pays d'origine en raison de la guerre, de la violence généralisée ou des violations systématiques des droits de l'homme, sans toutefois avoir toujours été exposées elles-mêmes directement au risque de subir une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant. Au cas où la situation dans leur pays d'origine ne se normaliserait pas, ces personnes se voient accorder une autorisation de séjour cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, cette autorisation étant valable jusqu'à la levée de la protection provisoire. Au bout de dix ans, le canton d'accueil peut leur accorder un permis d'établissement.

D'autres améliorations législatives ont également été prévues afin de prendre en considération la situation particulière des femmes et des mineurs non accompagnés. Avec la révision totale de 1998, le législateur a par exemple inscrit dans la loi l'obligation de tenir compte, dans l'examen de la qualité de réfugié, des motifs de fuite spécifiques aux femmes (art. 3 al. 2 LAsi). Le même principe s'applique tant aux femmes qu'aux mineurs non accompagnés lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les règles de procédure administrative, en particulier en matière d'audition sur les motifs d'asile (art. 17 al. 2 LAsi). L'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1; RS 142.311) le relève également (art. 7 al. 7 OA1) et prévoit en outre que le requérant mineur non accompagné se verra d'office attribué une personne de confiance qui le conseille tout au long de sa procédure (art. 7 al. 3 et 5 OA1).

65. Dans ce contexte, il convient d'évoquer un autre instrument, à savoir l'admission provisoire. Celle-ci est ordonnée si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut raisonnablement être exigée (article 44, alinéa 2 LAsi, article 14a, alinéa 1 LSEE). Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) peut, en outre, ordonner l'admission provisoire dans les cas de détresse personnelle grave, lorsque aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile (article 44, alinéa 3 LAsi).

66. Mentionnons également l'« Action humanitaire 2000 »: le 1^{er} mars 2000, le Conseil fédéral a décidé, à titre de mesure exceptionnelle, d'admettre provisoirement différents groupes de personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers, qui sont entrées en Suisse avant le 31 décembre 1992, à condition, toutefois, que la longue durée de leur séjour ne soit pas due à un comportement abusif et que ces personnes se soient bien intégrées en Suisse. La réglementation adoptée à l'enseigne d'« Action humanitaire 2000 » concerne, en principe, quelque 30 000 personnes dont environ 50% de ressortissants sri-lankais. En effet, la durée de leur séjour est due soit à la situation régnant dans leur Etat d'origine, soit à la décision des autorités suisses de donner la priorité à d'autres dossiers. Le Conseil fédéral estime qu'il est temps que les personnes séjournant en Suisse depuis de nombreuses années sachent si elles peuvent rester dans ce pays. Ces dernières années, le domaine de l'asile a été marqué par les conflits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. La situation étant revenue à la normale, les autorités chargées de l'asile peuvent désormais se consacrer systématiquement, en raison de la diminution du nombre des demandes d'asile, au règlement des cas en suspens¹⁰³.

¹⁰² RS 0.142.30.

¹⁰³ A la demande des cantons et en présence des cas de rigueur répondant aux critères prescrits, les groupes de personnes suivants, entrés en Suisse avant fin 1992, peuvent bénéficier d'une admission provisoire: 5 294 personnes dont la demande d'asile est pendante en première instance; 944 personnes dont le recours est pendant auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA); 6 500 personnes dont le

Dans le cadre d'une Action humanitaire appliquée entre janvier 1999 et fin octobre 2001, environ 11'000 personnes ont obtenu de l'Office fédéral des étrangers (OFE) une régularisation de leur séjour en Suisse. Dans le même temps, l'ODR a accordé une admission provisoire à plus de 15'000 demandeurs d'asile en attente d'une décision définitive et répondant à des critères d'intégration définis préalablement.

67. Fin 1998, quelque 45 000 demandes d'asile étaient pendantes auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)¹⁰⁴. 28 400 personnes séjournaient encore en Suisse, à cette époque, bien que leur demande d'asile ait déjà abouti à une décision négative entrée en force. En 1998, 9,5 % des requérants d'asile (ou 2032 personnes) ont été reconnus comme réfugiés et ont obtenu l'asile. A la fin de cette année-là, la Suisse comptait donc au total environ 24 500 réfugiés reconnus, habilités à séjourner durablement sur son territoire. En 1999, principalement sous l'effet du conflit du Kosovo, la Suisse a enregistré 46 068 nouvelles demandes d'asile, soit un accroissement de 11%¹⁰⁵. En 1999, 2 050 requérants d'asile ont obtenu le statut de réfugié, soit un taux de reconnaissance moyen de 5,7%. 27 143 demandes ont abouti à des décisions négatives; la Suisse a, par ailleurs, refusé d'entrer en matière sur 6 693 demandes. 11 378 autres cas relèvent de la rubrique « autres décisions » qui comprend principalement les cas de retraits de demandes d'asile suite à la mise en place du Programme d'aide au retour Kosovo (voir chiffre 68 ci-après). S'agissant du traitement des demandes, la durée moyenne de la procédure de première instance a été de 127 jours. A la fin de 1999, la Suisse avait enregistré 46 068 nouvelles demandes d'asile, occupant ainsi en chiffres absolus et à l'échelon mondial, la troisième position derrière la République fédérale d'Allemagne (88 239 à fin novembre 1999) et la Grande-Bretagne (64 140). Pour l'année 2000, l'ODR table sur quelque 19 000 demandes d'asile. Il estime, en outre, que les dépenses dans ce domaine (quelque 1,5 milliard de francs) devraient progressivement baisser pour n'atteindre plus que 1 milliard de francs d'ici l'an 2003.

68. Le Programme d'aide au retour Kosovo arrêté par le Conseil fédéral et comportant des prestations financières échelonnées visant à faciliter la réintégration des bénéficiaires dans leur pays d'origine, a favorisé le retour volontaire et rapide des personnes chassées de cette province par la guerre. C'est ce que l'on a constaté au cours des deux premières phases, dont la deuxième expirait le 31 mai 2000. Jusqu'à la fin de 1999, 15 830 personnes avaient regagné volontairement la région des Balkans; le 23 mai 2000, 22 271 personnes avaient regagné volontairement leur pays d'origine grâce aux vols spéciaux affrétés par l'ODR en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Dans ce contexte, il convient de relever également les interventions des œuvres d'entraide suisse et de l'armée suisse à l'étranger¹⁰⁶. L'aide apportée aux victimes des conflits dans l'Ex-

rejet de la demande d'asile est entré en force, mais dont le renvoi n'a pas été exécuté. S'y ajoutent 100 à 200 anciens saisonniers et titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, provenant de l'Ex-Yougoslavie et ayant déposé, avant le 30 avril 1996, une demande d'asile suite à la levée de leur autorisation de séjour après la guerre en Bosnie; 100 à 200 personnes ayant retiré leur demande d'asile en vue d'obtenir de la part des cantons une autorisation pour cas de rigueur et ayant, par la suite, perdu le bénéfice de cette autorisation en raison de leur dépendance de l'assistance; enfin quelques dizaines de personnes relevant du domaine des étrangers, dont les conditions de séjour ont été provisoirement réglementées pour des raisons humanitaires dans le cadre de la campagne « Bosnie et Herzégovine ».

¹⁰⁴ Voir Office fédéral de la statistique, étrangers en Suisse 1998 p. 20 s ainsi que les chiffres actualisés de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) sur Internet, <http://www.asyl.admin.ch>.

¹⁰⁵ Selon les chiffres indiqués par le HCR pour 1999, la Suisse est le pays qui a accueilli le plus grand nombre de requérants d'asile proportionnellement à sa population (6,5 pour 1 000 habitants). Vient en 2^{ème} position la Belgique avec 3,5 requérants d'asile pour 1000 habitants, puis en 3^{ème}, les Pays-Bas et l'Autriche avec chacun 2,5 requérants d'asile.

¹⁰⁶ Voir la Revue du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes 4/99, annexe, p. 1.

Yougoslavie représente l'action de la plus grande envergure que la Suisse ait jamais entreprise¹⁰⁷.

En l'an 2000, 17'611 personnes ont déposé une demande d'asile dans notre pays. Ce chiffre peu paraître bas en comparaison au record des quelques 46'000 demandes déposées en 1999. Il correspond toutefois à l'évolution de la situation sur le front kosovar. Parallèlement à cette diminution, entre juillet 1999 et décembre 2000, 32'679 personnes ont volontairement regagné la région des Balkans sur la base du Programme d'aide au retour mis en place par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Outre des vols spéciaux affrétés par la Suisse, les bénéficiaires de ce Programme se sont vu octroyer des prestations financières et matérielles visant à faciliter leur réintégration au Kosovo.

En l'an 2000 toujours, l'ODR a prononcé 38'307 décisions dans son domaine de compétence. Durant cette période, 2'061 requérants ont obtenu l'asile en Suisse, 16'966 ont pu rester dans notre pays au bénéfice d'une admission provisoire et 5'556 au bénéfice d'une autorisation de séjour de police des étrangers.

En 2001, le nombre des demandes d'asile a de nouveau augmenté quelque peu pour atteindre le chiffre de 20'633 requêtes. Durant cette année, l'ODR a octroyé l'asile à 2'253 personnes et l'admission provisoire à 8'822 étrangers.

Au 31 décembre 2001, 93'363 personnes relevaient du domaine de l'asile en Suisse. Parmi celles-ci, on trouve 26'577 réfugiés et 30'734 personnes admises provisoirement. Les demandes d'asile de quelques 25'000 étrangers sont actuellement à l'examen auprès de l'ODR ou de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA).

Fondé sur une prévision de 23'000 demandes d'asile en 2002, le budget de l'ODR, qui était encore de quelque 1 milliard 500 millions de francs suisses en 1999, devrait pouvoir à nouveau passer en dessous de la barre du milliard.

5.3.4 Politique d'intégration

69. A réitérées reprises, le Gouvernement suisse s'est déclaré favorable à un renforcement des mesures prises à tous les échelons politiques aux fins de promouvoir l'intégration. Par « intégration », on entend, d'une part, l'accueil de l'étranger dans la communauté suisse et, d'autre part, sa capacité de s'insérer dans le milieu social ambiant, sans pour autant renoncer à son appartenance culturelle originelle et à sa nationalité (voir chiffre 46 du Rapport initial). Ne doivent cependant bénéficier de mesures d'intégration que les personnes qui sont appelées à résider en Suisse durant une période encore assez longue. Quant aux personnes relevant du domaine de l'asile, elle doivent, en priorité, se voir appliquer des mesures destinées à stimuler leur aptitude au retour. Le Conseil fédéral

¹⁰⁷ Depuis 1991, l'aide humanitaire dispensée à l'Ex-Yougoslavie a coûté quelque 260 millions de francs à la Confédération. Ne sont pas compris dans cette somme les 120 millions de francs que l'Office fédéral des réfugiés a investis sur place pour les programmes d'aide au retour en Bosnie-Herzégovine (96 millions) et au Kosovo (6 millions). Ne sont également pas inclus dans ce montant le coût de la participation de l'aviation militaire suisse à l'opération « Alba » qui a consisté à acheminer par hélicoptère, au printemps et en été 1999, des biens de première nécessité aux réfugiés se trouvant en Albanie.

s'oppose à une intégration générale de tous les étrangers qui n'effectuent en Suisse qu'un séjour de courte durée¹⁰⁸.

Cf. ad 40

70. C'est plus particulièrement à l'échelon des communes que la politique d'intégration est déjà bien avancée. Ainsi, les villes de Berne, Zurich, Bâle et Saint-Gall, de même que le canton de Lucerne ont élaboré des conceptions auxquelles obéissent leurs politiques d'intégration. Au sein de ces collectivités publiques, l'intégration des étrangers est considérée comme un instrument de politique sociale et une nécessité pour l'économie publique; elle fait d'ailleurs l'objet de communications allant dans ce sens.

71. Dans ce contexte, il convient également de relever le rôle éminemment important joué par la Commission fédérale des étrangers (CFE), dont l'existence a été consacrée dans la LSEE au cours de la période sous revue¹⁰⁹. La CFE est dorénavant habilitée à proposer le versement de subventions pour l'intégration sociale des étrangers et à se prononcer sur les demandes de subventions en vertu de l'article 25a LSEE¹¹⁰. Cette disposition permet à la Confédération de soutenir financièrement les projets d'intégration mis sur pied par les cantons, les communes ou des tiers. Par ailleurs, il y a lieu de mentionner le rapport de la CFE sur l'intégration du 22 octobre 1999. Celle-ci y recommande notamment que l'on développe les cours de langue ainsi que les actions de perfectionnement professionnel destinés aux adultes étrangers, que les étrangers soient plus étroitement associés aux décisions politiques, enfin que l'on mette en œuvre des projets visant à promouvoir l'intégration des élèves étrangers dans les écoles. Le DFJP a chargé l'Office fédéral des réfugiés (ODR) d'élaborer, à la lumière de ce rapport et sur la base de l'article 25a LSEE, une ordonnance sur l'intégration qui est censée entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Pour 2001, 5 millions de francs ont été budgétés au titre du soutien aux projets susmentionnés. Ce montant sera porté ultérieurement à 7,5 millions de francs.

72. Il convient enfin d'évoquer les mesures d'intégration dont l'ODR fait bénéficier les réfugiés reconnus comme tels. Une fois que la décision d'accorder l'asile a été prononcée et indépendamment du degré d'indigence de l'intéressé, un forfait unique est versé au réfugié pour qu'il suive un cours de langue (article 22, alinéa 1 de l'ordonnance 2 sur l'asile¹¹¹). En outre, un forfait unique est versé aux réfugiés dépendant de l'assistance pour leur permettre de s'installer (article 22, alinéa 2 de l'ordonnance 2 sur l'asile). Par ailleurs, l'ODR peut rembourser des prestations ponctuelles favorisant l'intégration professionnelle, telles que les charges salariales, les allocations d'initiation au travail, les mesures de perfectionnement, de recyclage et d'insertion (article 45, alinéa 5 de l'ordonnance 2 sur l'asile). L'ODR participe également aux frais de projets visant à favoriser l'intégration des réfugiés (article 45 de l'ordonnance 2 sur l'asile). 4 millions de francs ont été inscrits au budget 2000 au titre des mesures susmentionnées.

¹⁰⁸ Réponse du Conseil fédéral à la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (97.060) Minorité AEBY du 3 mars 1999 concernant la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (99 3035).

¹⁰⁹ En ce qui concerne la CFE, voir également les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, aux chiffres 227 ss.

¹¹⁰ La modification correspondante de la LSEE est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999.

¹¹¹ Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (RS 142.312).

Cf. ad 40 / 228 / 327

Dans le domaine des réfugiés, l'ODR a chargé l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) d'établir un **rapport annuel sur l'intégration des réfugiés en Suisse**. Le premier rapport présenté en novembre 2001 a permis de formuler une série de recommandations en vue de renforcer et d'encourager les prestations d'intégration de cette catégorie d'étrangers. Des mesures doivent notamment être prises dans les domaines de l'information, de la promotion linguistique, de l'intégration professionnelle et de l'encadrement des personnes traumatisées.

L'ODR a mis dernièrement à disposition des jeunes s'intéressant aux thèmes de l'exil, de la migration et de l'asile, un site web qui leur est tout particulièrement destiné. En outre, ces dernières années, bon nombre de classes ont visité les locaux de l'ODR et ses collaborateurs se sont régulièrement déplacés pour rencontrer les élèves et leur fournir une information sur des questions d'actualité du domaine de l'asile et des migrations.

Le monde culturel n'est pas en reste puisque les services de l'Office fédéral des réfugiés organisent régulièrement des manifestations sous forme d'expositions, de conférences ou de débats axés sur les thèmes de l'asile et des migrations. Placée sous la devise «Un espace à la vulnérabilité», l'année 2001 peut être considérée comme riche en appels à la compréhension et la réflexion, et la présentation, dans les locaux de l'ODR, des œuvres du sculpteur suisse Schang Hutter a été l'un des tous grands moments de ce programme qui se poursuit en 2002 avec d'autres manifestations, telles que l'exposition des photographies de Sebastião Salgado sur le thème «Migration, Flucht und Heimatlosigkeit».

5.4 Campagnes contre le racisme

5.4.1 Au niveau national

73. Il convient tout d'abord de relever que, durant la période sous revue, la lutte contre la discrimination raciale s'est intensifiée et s'est élargie à différents échelons. Au niveau fédéral diverses actions concrètes sont à signaler ces dernières années, dont voici quelques exemples:

- Un rapport sur l'extrémisme politique au sein de l'armée du 16 décembre 1998: sa conclusion est que chez les membres de l'armée on retrouve peu ou prou les mêmes tendances extrémistes qu'au sein de la population civile et que les incidents qui ont été notés ne sont que des cas isolés. Le rapport relève, cependant, sans ambages que de tels incidents doivent être résolument sanctionnés et qu'aucune menée extrémiste ne doit être tolérée au sein de l'armée. Dans cet esprit, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) entend examiner, en collaboration avec les organismes compétents, l'opportunité de prendre d'autres mesures préventives et, le cas échéant, de les mettre en œuvre.
- Dans la lutte contre les sites racistes et antisémites sur Internet, la Suisse occupe une position de leader en comparaison internationale (voir à ce sujet les considérations émises ci-après dans la deuxième partie, au chiffre 254). Dans ce domaine, la Suisse a appuyé l'initiative d'organiser un séminaire d'experts en marge de la « Conférence mondiale contre le racisme ». Celui-ci s'est déroulé à Genève du 16 au 18 février 2000. Y ont été notamment abordés les aspects juridiques et techniques en relation avec les actes de racisme commis via Internet.
- A l'heure actuelle, la création d'une institution nationale chargée des droits de l'homme est à l'étude au sein de la Confédération. Le 4 novembre 1999, le Conseil national a

décidé de donner suite à l'initiative parlementaire intitulée « Droits de l'homme. Création d'un service de médiation »¹¹². La commission chargée d'élaborer le projet y relatif devra déterminer sous quelle forme il est le plus judicieux de concrétiser la mesure demandée (création d'un service de médiation ou nomination d'un préposé aux droits de l'homme).

- Les rapports de la CFR intitulés « Diskriminierungsverbot und Familiennachzug » (1998/ n'existe qu'en allemand); « L'antisémitisme en Suisse » (1998); « Des classes séparées? » (1999); « Les musulmans en Suisse » (1999) ainsi que le colloque du 18 janvier 2000 consacré à ce sujet.

5.4.2 Sur le plan international

74. La Suisse participe à nombre d'actions entreprises par les organisations internationales, qui visent à renforcer la protection des minorités et, par là, à faire pièce - directement ou indirectement - aux menées racistes. Voici quelques exemples de cette participation, énumération qui ne prétend pas à l'exhaustivité¹¹³:

- Coopération avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI)¹¹⁴;
- Lors de la Conférence sur les spoliations des victimes de l'Holocauste qui s'est tenue à Washington en décembre 1998, la Suisse a proposé d'organiser, sur Internet, une conférence internationale consacrée au racisme et à l'antisémitisme;
- Profitant de sa participation au Forum de Stockholm sur l'Holocauste (26/28 janvier 2000), le gouvernement suisse a, une nouvelle fois, mis en garde contre le potentiel d'abus que recèle Internet;
- Participation au Programme « minorités nationales » pris en charge conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (p. ex., participation à la Conférence des délégués des gouvernements pour les minorités nationales);
- Soutien aux initiatives de l'OSCE: en particulier la Conférence intitulée « Governance and Participation: Integrating Diversity », qui s'est tenue à Locarno du 18 au 20 octobre 1998 et dont les travaux ont notamment porté sur l'intégration des minorités nationales dans les processus de décision d'envergure nationale;
- Mentionnons, en outre, la Charte de sécurité européenne adoptée au Sommet d'Istanbul de l'OSCE (18/19.11.1999): lors des négociations relatives à cette charte, la Suisse s'est engagée en faveur d'une prise en compte des intérêts des minorités;
- La Suisse apporte de manière ciblée son appui au Haut Commissaire des droits de l'homme de l'ONU: financement de projets, délégation d'un coordinateur de projets en la personne de MICHAEL MURREZI (depuis le printemps 1999);
- Participation au Groupe de travail du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Sintis;
- Participation au Groupe de travail de l'ONU sur la protection des minorités ainsi qu'au Groupe de travail sur les droits des peuples autochtones.
- Promotion des droits de l'homme et de la compréhension mutuelle par le biais de la coopération au développement (voir diverses activités déployées par la DDC).

¹¹² Initiative parlementaire FANKHAUSER (N. 98.445).

¹¹³ A ce sujet, voir également le rapport du Conseil fédéral sur la politique suisse des droits de l'homme (réponse au postulat BAUMLIN vom 17 décembre 1997 [N 97.3621]) en annexe.

¹¹⁴ Voir le deuxième rapport sur la Suisse du 18 juin 1999, qui a été adopté par l'ECRI lors de sa 20^{ème} assemblée générale tenue à Strasbourg du 7 au 10 décembre 1999 et qui a été présenté au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 694^{ème} réunion, le 19 juin 2000.

Cf. ad 254

Lors de la **troisième Conférence mondiale contre le racisme** qui s'est déroulée à Durban, en Afrique du Sud, du 31 août au 7 septembre 2001, la Suisse s'est en particulier engagée en faveur d'une lutte efficace contre les sites racistes sur Internet

Deuxième partie: Examen de l'application des articles 2 à 7 de la Convention

1. Article 2: condamnation de la discrimination raciale

1.1 Article 2, 1^{er} alinéa, lettres a et b: respect du principe de l'égalité de traitement par l'État

75. Comme nous l'avons exposé dans la première partie du présent rapport, le peuple et les cantons ont approuvé le 18 avril 1999 la nouvelle Constitution fédérale (Cst. féd.), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Le principe général de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination contenu dans l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale (aCst. féd.) a donné naissance à une jurisprudence bien établie¹¹⁵, que la nouvelle Constitution ne remet nullement en question. Bien au contraire, l'article 8 de la nouvelle Constitution fédérale prévoit expressément:

« Article 8 Égalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. »

Cf.ad 120 ss / 318

76. Si on le compare à l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale, on remarque que l'article 8, alinéa 1 de la nouvelle Constitution fédérale stipule clairement que le principe de l'égalité devant la loi ne s'applique pas seulement aux *Suisses*, mais à toute *personne*. Cette adaptation tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral ainsi que des opinions soutenues depuis longtemps par la doctrine dominante, selon lesquelles les étrangers peuvent eux aussi se réclamer de l'article 4 aCst. féd.¹¹⁶. Cependant, le principe de l'égalité devant la loi exige que les situations identiques soient traitées de la même manière, conformément à leur similitudes et que les situations différentes soient traitées d'une façon différente, selon leur caractère distinct¹¹⁷. Il découle de ce principe que des inégalités de traitement peuvent être admises lorsqu'on peut les justifier par des arguments objectifs et sérieux, c'est-à-dire lorsque les situations dans lesquelles se trouvent deux personnes ou deux groupes se distinguent tellement sur des aspects importants qu'un traitement différencié paraît justifié au vu des situations effectives.

77. Bien qu'on ne dispose encore, au moment de la rédaction du présent rapport, d'aucune décision juridique relative à l'article 8, alinéa 1, nouvelle Cst. féd., il est clair qu'il s'agit d'une simple mise à jour de l'article 4, alinéa 1, aCst. féd. et que la jurisprudence

¹¹⁵ Voir le Rapport initial de la Suisse, aux chiffres 50 ss.

¹¹⁶ L'article 4 aCst. garantissait que « tous les Suisses sont égaux devant la loi ». En 1888 déjà, le Tribunal fédéral a étendu le domaine d'application de cette disposition aux étrangères et aux étrangers, sans le limiter aux personnes résidant en Suisse (ATF 14, 489 ss).

¹¹⁷ JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3^e édition, Berne 1999, pages 396 ss; WALTER KÄLIN/MARTINA CARONI, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: WALTER KÄLIN (éd.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Bâle/Genève/Münich 1999, pages 67-94, page 68.

courante continue d'être appliquée. On peut donc s'en tenir à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui veut que, dans le cadre de l'article 8 de la Cst. féd., le Tribunal fédéral examine si une réglementation ou l'interprétation d'une règle de droit établit des distinctions juridiques qui, dans la situation à laquelle s'applique la règle, ne sont pas fondées sur des motifs raisonnables, ou si elle néglige de reconnaître des distinctions qui s'imposent pourtant objectivement¹¹⁸. Un traitement égalitaire n'est requis que lorsque les circonstances sont pour l'essentiel les mêmes. Il convient de traiter des situations différentes en raison de leurs différences objectives¹¹⁹.

78. L'obligation d'assurer l'égalité devant la loi garantit un ordre juridique nuancé, reposant sur des distinctions objectivement fondées¹²⁰. Il en découle qu'une inégalité de traitement positive - à savoir des mesures provisoires spécifiques prises en faveur de groupes particulièrement défavorisés et destinées à corriger une discrimination ancienne ou actuelle - est non seulement licite du point de vue du droit constitutionnel, mais peut même s'imposer dans certaines circonstances¹²¹. Toutefois ces mesures ne peuvent viser qu'à éliminer les préjudices existants afin que les groupes jusqu'alors défavorisés dans le cadre de l'ordre constitutionnel se retrouvent sur pied d'égalité avec les autres, mais elles ne peuvent pas pour autant leur procurer des avantages proprement dits.

79. L'article 4, alinéa 2 a Cst. féd. n'aurait explicitement l'interdiction de la discrimination que dans le cas de la *discrimination selon le sexe*; le texte constitutionnel actuel prend en compte *d'autres domaines*: il interdit entre autres de désavantager, à cause de sa race, de son origine ethnique, de sa langue ou de ses convictions religieuses, c'est-à-dire à cause d'une caractéristique connotée négativement, une personne déterminée par rapport à une autre personne qui se trouve pourtant dans la même situation, mais ne présente pas cette caractéristique¹²². Les garanties constitutionnelles, telles qu'elles sont définies dans l'article 8, alinéas 1 et 2, Cst. féd., interdisent par conséquent de marquer une différence entre les individus et ainsi d'en désavantager certains, simplement parce qu'ils sont d'origine étrangère ou appartiennent à une autre culture ou à une autre religion. Cette disposition interdit donc à la majorité de défavoriser par une inégalité de traitement les membres de la minorité en raison de leur origine ou de leurs caractéristiques linguistiques, culturelles, ethniques ou autres.

80. Il faut relever à ce propos que le Tribunal fédéral a précisé dans deux arrêts sa jurisprudence au sujet des conditions sous lesquelles les étrangères et les étrangers peuvent invoquer la liberté du commerce et de l'industrie: dans un arrêt du 26 février 1997 (ATF 123 I 19) concernant l'admission d'un ressortissant étranger à un stage d'avocat, le Tribunal fédéral a retenu qu'une personne étrangère titulaire d'une autorisation annuelle de séjour - qui est soumise aux restrictions de police des étrangers - ne peut pas se prévaloir, pour obtenir son inscription au stage d'avocat, de la liberté du commerce et de l'industrie au même titre qu'un étranger au bénéfice d'un permis d'établissement (voir aussi chiffre 130

¹¹⁸ Parmi de nombreuses références, ATF 123 I 1 consid. 6a, page 7; 121 I 129 consid. 4d, pages 134 ss.

¹¹⁹ Voir GEORG MÜLLER, L'article 4, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT et al. (éd.), Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, Bâle et al. 1987, ainsi que les compléments postérieurs, N° 30, 39.

¹²⁰ MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, pages 396 ss.

¹²¹ Message du Conseil Fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et les révisions y relatives du droit pénal, FF 1992 III 265 ss, chiffre 521; MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, pages 447 ss.

¹²² Tandis que l'obligation de l'égalité devant la loi exprime l'aspect positif du principe du traitement égalitaire (« Tous les êtres humains sont égaux devant la loi » [Art. 8, al. 1, Cst. féd.]), l'interdiction de la discrimination (Art. 8, al. 2, Cst. féd.), en montre la face négative.

ci-dessous). Cependant, dans un autre arrêt rendu le 4 juillet 1997 (ATF 123 I 212), le Tribunal fédéral a considéré qu'un étranger pouvait se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie, pour autant qu'il soit exempté des mesures de limitation du marché du travail et puisse prétendre au renouvellement de son permis de séjour en vertu de l'article 7, alinéa 1, LSEE.

1.2 Article 2, alinéa 1, lettre a: le problème de la discrimination entre étrangers et la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration

81. Lors de la présentation du Rapport initial, la politique de la Suisse envers les étrangers reposait encore sur deux principes: celui de la limitation du nombre d'étrangers et celui de l'intégration des étrangers qui vivent et travaillent dans le pays (voir le Rapport initial, chiffre 54 ss). Alors que l'admission des étudiants et des stagiaires, notamment dans le domaine de la coopération technique, obéissait aux mêmes critères pour tous les ressortissants étrangers, c'était le système des «pays de recrutement traditionnels» qui était appliqué pour l'admission au marché du travail. Les autorités avaient introduit ce modèle, dit «modèle des trois cercles», au début des années 90 pour recruter les travailleurs étrangers¹²³.

82. Depuis lors, la politique suisse en matière d'intégration et de migration a fait l'objet d'une révision partielle. En 1998, on a renoncé définitivement au modèle des trois cercles¹²⁴. Le gouvernement suisse, par la révision de la réglementation relative aux étrangers 1998/1999, a abandonné la politique des trois cercles¹²⁵ et l'a remplacée, conformément aux propositions émises dans le rapport final de la Commission d'experts «migration» (août 1996), par un «système binaire d'admission»¹²⁶. Les autorisations délivrées par la Suisse jusqu'au 31 octobre 1998 avaient montré que la plupart des personnes provenant des pays de l'ancien cercle médian (USA, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) étaient hautement qualifiées. La révision du système de recrutement ne conduit donc, dans la pratique, à aucun changement notable. Pour autant que des postes de travail ne puissent être occupés par des Suisses au chômage ou des étrangers demandeurs d'emploi domiciliés en Suisse et autorisés à y exercer une activité professionnelle, des travailleurs pourront être recrutés en priorité dans les pays membres de l'UE et de l'AELE.

83. Les offices de l'emploi fédéral et cantonaux peuvent déroger à ce principe et consentir à des exceptions pour des personnes en provenance d'autres pays, pour autant qu'elles soient hautement qualifiées et que des motifs particuliers justifient une telle exception. Comme jusqu'ici, ces autorisations seront délivrées dans le cadre des contingents fixés, la priorité étant laissée aux travailleurs indigènes, et sous réserve du principe d'égalité des conditions de travail et de salaires. L'admission pour des motifs humanitaires, dans le cadre de programmes de perfectionnement liés à des projets d'aide et de développement ou

¹²³ Article 8 de l'Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE), RS 823.21. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des réfugiés et des étrangers avait annoncé sa politique, FF 1991 III 327. Voir ATF 122 II 113, 115 s; ANDREAS AUER, Constitution et politique d'immigration; la quadrature des trois cercles, in: AJP/PJA (Pratique juridique actuelle) 1996, pages 1230 s.

¹²⁴ Voir KÄLIN/CARONI, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, pages 80 ss.

¹²⁵ L'article 8 modifié OLE est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998 (RO 1998, page 2726). En se basant sur l'article 8, 1^{er} alinéa OLE, on ne peut octroyer une autorisation de séjour pour le premier exercice d'une activité rémunérée qu'à des ressortissants des pays de l'UE ou de l'AELE. Les personnes d'autres pays ne peuvent être recrutées qu'exceptionnellement, dans la mesure où elles disposent de qualifications particulières, manifestement indispensables pour une tâche déterminée.

¹²⁶ Voir aussi les explications ci-dessous au chiffre 270 de la troisième partie.

encore à des fins de regroupement familial reste toutefois réservée. Ces motifs d'admission sont indépendants du principe binaire de recrutement.

84. Le critère de la capacité des étrangers et des étrangères à s'intégrer, dont le Rapport initial traitait en détail (par. 54 et 56), ne joue plus aucun rôle dans le système binaire d'admission.

85. Du point de vue de la Convention, le traitement de faveur accordé aux ressortissants des pays de l'Europe occidentale dans le cadre des étroits rapports commerciaux établis, et que les sept accords bilatéraux sectoriels du 21 juin 1999 entre la Suisse et l'UE devront encore renforcer, ne pose pas de problèmes de principe¹²⁷. Un des sept accords régleme de façon globale la libre circulation des personnes. Bien que la Convention ne contienne aucune réserve générale concernant d'éventuels traités spéciaux prévoyant des privilèges, de tels accords sont, de l'avis du Conseil fédéral, compatibles avec elle, dans la mesure où ils se réalisent dans le cadre d'unions économiques étroites, sur la base de la réciprocité¹²⁸. Il faudra examiner de plus près la possibilité d'un retrait de la réserve émise par la Suisse sur l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre a lorsque les accords bilatéraux avec l'UE et la nouvelle loi sur les ressortissants étrangers « de pays tiers » qui est encore en projet, seront entrés en vigueur.

A l'occasion de l'examen du 2^{ème} rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte II de l'ONU, le Comité des droits de l'homme avait interrogé le Gouvernement suisse sur la nouvelle politique suisse d'immigration et sur sa compatibilité avec les articles 2 (Non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte) et 26 (Principe général de non-discrimination) du Pacte II. Devant ce Comité, la délégation suisse a souligné le fait que l'option préférentielle en faveur des travailleurs du premier cercle était la conséquence naturelle des relations commerciales étroites et de la grande intensité d'échanges existant entre la Suisse et ces pays. Elle a en particulier relevé le fait que le système actuel fait totalement abstraction du principal critère d'admission appliqué auparavant (à savoir la capacité d'intégration présumée de l'étranger en raison de son origine nationale) et que, bien que la nationalité soit toujours l'un des critères d'admission sur la base d'accords de droit international (entre autres les sept Accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne), il s'agissait selon elle d'un critère objectif et raisonnable qui ne poursuit aucun but de discrimination raciale (cf. 270ss).

1.3 Article 2, alinéa 1, lettres c et d: l'interdiction de la discrimination et son application aux rapports entre individus

86. Sur la question de l'interdiction de la discrimination et de la possibilité d'un effet horizontal entre individus, on renverra principalement à notre Rapport initial (chiffre 57 ss). Selon la jurisprudence et la doctrine traditionnelles, l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est définie à l'article 8 de la Cst. féd., ne peut, par principe, pas avoir d'effet

¹²⁷ Voir le Message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, FF 1992 III 265 ss, chiffre 54.

¹²⁸ Voir par exemple ATF 123 II 472 ss sur l'article 13 lettre h OLE et 28, 1^{er} alinéa, lettres a et b OLE concernant la transformation du permis de saisonnier en une autorisation à l'année et sur la question de la légalité et de la constitutionnalité de la nouvelle réglementation des conditions de transformation (consid. 3 et 4b; confirmation de la jurisprudence). Le Tribunal fédéral a considéré que l'arrêt des transformations de permis, pour les ressortissants d'États qui ne font pas partie de l'AELE et de l'UE, est conforme aux traités conclus par la Suisse: il n'y a violation ni de l'interdiction de la discrimination selon l'article 14 CEDH et l'article 2, alinéa 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ONU I (ci-dessous Pacte ONU I [consid. 4c et d]), ni du principe de l'égalité devant la loi selon l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-dessous Pacte ONU II [consid. 4d] ni de la Convention [consid. 4e]).

horizontal dans les rapports entre individus, sauf dans quelques cas particuliers¹²⁹. Déjà dans son Message du 2 mars 1992 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral avait estimé qu'il était difficilement réalisable de prendre des mesures législatives supplémentaires, en sus de l'adjonction au Code pénal, visant à mettre en œuvre l'obligation de lutter activement contre le comportement discriminatoire des personnes privées, telle que la prévoit l'article 2, alinéa 1¹³⁰.

87. Il est vrai que les ouvrages récents de droit suisse et la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaissent l'effet horizontal indirect des libertés individuelles inscrites dans la Constitution fédérale¹³¹. La doctrine considère de plus en plus qu'on peut et qu'on doit refuser la protection juridique à une personne qui agirait ou tiendrait des propos à caractère discriminatoire dans les rapports contractuels privés¹³². En ce qui concerne le droit contractuel du travail, on retiendra notamment qu'un licenciement est considéré comme abusif, et qu'il est donc assorti d'une obligation de verser des indemnités, lorsqu'il est prononcé par une partie « pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie » (article 336, alinéa 1, lettre a CO)¹³³. On retrouve la même idée pour ce qui est des baux à loyer: un propriétaire n'a pas le droit de refuser un locataire de remplacement que lui a présenté le locataire qui résilie son bail de manière anticipée « pour de vagues appréhensions, une antipathie ou une attitude négative par principe envers une certaine catégorie de personnes » (voir ATF 119 II 36 ss, 38 ss; 117 II 156 ss, 159). Le Tribunal fédéral a estimé que des demandeurs d'asile, par exemple, étaient des locataires de remplacement tout à fait valables, et qu'on n'avait pas le droit de les refuser simplement à cause de leur statut¹³⁴.

Il est ici fait mention du caractère abusif d'un licenciement pour une raison inhérente à la personnalité d'une partie (art. 336 al. 1, lit. a CO), et eu égard à une question d'un membre du Comité sur le respect effectif de cette norme, en particulier pour les étrangers, nous répondons de la manière suivante. Selon notre expérience, cette disposition est appliquée dans la même mesure que ce soit dans le cas d'un travailleur suisse, d'un travailleur de couleur ou d'un travailleur étranger. Toutefois, toute la difficulté ici est de parvenir à apporter la preuve que la cause du licenciement est bien inhérente à la personnalité de l'autre partie. L'employeur se garde généralement d'énoncer un tel motif par écrit et la preuve ne peut souvent être apportée que par témoignage, avec toutes les difficultés que cela implique.

La récente directive européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE) tente de trouver une solution à ce problème en consacrant un renversement du fardeau de la preuve à son article 10 §1. Cela signifie que la vraisemblance d'une violation suffit pour présumer une discrimination

¹²⁹ G. MÜLLER, loc. cit., N° 26.

¹³⁰ « Une disposition de droit privé, qui interdirait aux particuliers d'établir dans leurs relations privées des distinctions fondées sur la discrimination raciale, se heurterait à des problèmes considérables d'application pratique, dans la mesure où la preuve d'un tel comportement serait très difficile à apporter » (Message, page 286).

¹³¹ Voir HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, no. 1105 ss.

¹³² MARTIN PHILIPP WYSS, Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz ?, in: WALTER KÄLIN (éd.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, RDS (Revue de droit suisse), fascicule 29, Bâle/Francfort sur le Main 1999, pages 115 ss, page 133.

¹³³ Cette solution renoue avec la Loi sur l'égalité (article 9 LEg).

¹³⁴ Arrêt non publié du Tribunal fédéral du 7 mars 1995 (reproduite dans mietrechtspraxis, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht 1997, pages 155 ss).

directe ou indirecte, à charge de la partie défenderesse, l'employeur si nous prenons le cas d'un licenciement abusif, de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination. Le droit suisse ne connaît pareil renversement du fardeau de la preuve qu'en matière de discrimination en raison du sexe (art. 6 LEg) et à notre connaissance, aucune démarche législative n'est en cours afin de consacrer un tel renversement en matière de discrimination raciale au travail.

88. Il faut cependant relever que le droit privé suisse, à quelques exceptions près, ne connaît pas l'obligation générale de contracter. Les particuliers peuvent, dans leurs relations contractuelles privées, conclure des contrats de travail ou des baux à loyer, par exemple, avec les cocontractants de leur choix dans la mesure où aucune disposition pénale n'est violée.

1.4 Article 2, alinéa 1, lettre e: encouragement aux organisations et aux mouvements intégrationnistes

89. Ce point sera traité plus avant dans le chapitre consacré à l'article 7 de la Convention (mesures positives contre les comportements racistes).

2. Article 3: condamnation de l'apartheid

90. La Suisse avait déjà condamné de bonne heure le régime de l'apartheid pratiqué en Afrique du Sud. Comme nous l'avons déjà exposé dans le Rapport initial (chiffres 61 ss), notre pays a mis à disposition 50 millions de francs, de 1986 au printemps de 1994, dans le cadre d'un « programme de mesures positives » destinées à mettre fin à l'apartheid et à permettre l'éclosion d'un régime démocratique. À l'issue des élections démocratiques d'avril 1994, il a décidé de soutenir le processus de transition de l'Afrique du Sud vers une société démocratique avec un programme spécial d'une durée initiale de cinq ans (1994-1999). Au chapitre de la coopération au développement, la Direction du développement et de la coopération (DDC), au sein du DFAE, a débloqué 60 millions de francs; le DFAE a consacré 20 autres millions à des mesures de promotion de la paix et de la démocratie. En été 1998, la décision de prolonger ce programme pour cinq années (jusqu'en 2004) a été prise.

91. Les relations que la Suisse et l'Afrique du Sud entretiennent actuellement sont très bonnes et elles se sont intensifiées dans les dernières années¹³⁵. Depuis les élections générales libres de 1994 et de 1999, la démocratie en Afrique du Sud s'est affermie. Le gouvernement du président MANDELA a placé la réconciliation du pays et la réunification de la société, profondément divisée, en tête de liste de ses priorités. Venir à bout des décennies de l'apartheid prendra, il est vrai, encore quelque temps. Avec son programme spécial de coopération au développement, la DDC fournit ici une importante contribution à la réduction des inégalités entre riches et pauvres, ainsi qu'à la stabilisation et au renforcement de la démocratie sud-africaine. Les points principaux de la coopération sont la *réforme agraire* (en soutenant les droits de ceux qui n'avaient pas de terres jusqu'à présent à devenir propriétaires; en soutenant les communautés rurales; en renforçant la législation; en apportant des informations sur les modalités de l'accession à la propriété foncière et de la restitution des terres), l'*éducation de base* (en améliorant la formation en vue d'une meilleure égalité des chances sur le marché du travail; en développant l'école dans le secteur primaire; en offrant un système de bourses; en formant les adultes ou en les alphabétisant) ainsi que

¹³⁵ Voir à ce sujet les réponses du Conseil fédéral à la question simple CN HOLLENSTEIN (97.1031) du 20 mars 1997 et l'interpellation du groupe socialiste (99.3015) du 1^{er} mars 1999.

la *démocratisation* et la *société civile* (en encourageant et en perfectionnant la culture démocratique, la compréhension et le respect des droits de l'homme; en renforçant les droits des groupes défavorisés). Avant 1994 déjà, la DDC avait soutenu des organisations non gouvernementales d'Afrique du Sud qui s'engageaient pour une société démocratique fondée sur le principe d'égalité. Le programme spécial de la DDC actuellement en cours et limité à la fin de 2004 doit contribuer à ce que la transition vers la période « post-apartheid » s'accomplisse avec le moins de tensions sociales et de violence possibles.

92. Le DFAE dirige en outre un programme de mesures de promotion de la paix. Dans le cadre des mesures de promotion de la paix et de la démocratie, la Suisse a notamment soutenu, au moyen de plusieurs contributions financières, la « Truth and Reconciliation Commission » (Commission Vérité et Réconciliation) sud-africaine, qui contribue de façon importante à la réconciliation du pays par ses recherches et ses analyses du passé. Ainsi, pendant environ une année, deux experts faisant office de juges d'instruction internationaux ont pu être mis à disposition. En février 1997, la Suisse s'est engagée par contrat avec la Commission Vérité et Réconciliation et elle a été ainsi le premier pays à mettre à disposition une somme de 500 000 francs aux victimes de l'apartheid. La première moitié de cette somme a été versée immédiatement, en mars 1997. De plus, il faut rappeler que le Secrétariat à l'économie (SECO)¹³⁶ soutient depuis 1995, à concurrence de 12 millions de francs, le développement du secteur économique privé et notamment la promotion des petites et moyennes entreprises des groupes de population défavorisés.

93. Le travail de coopération au développement de la Confédération, pris dans son ensemble, s'élevait en 1998 – compte tenu des contributions à diverses œuvres d'entraide – à 17,7 millions de francs. Il s'est particulièrement concentré sur la province de Eastern Cape, une des plus pauvres du pays.

	1997 (millions de francs)	1998 (millions de francs)	1999 (millions de francs)
Programme de la DDC (sans les contributions aux œuvres d'entraide)	12,8	11,5	7,5
Programme de promotion de la paix du DFAE (DP III)	4,1	3,8	4,4
OFAEE (SECO)	2,5	1,0	1,7
Total du travail public de coopération au développement	19,4	16,3	13,6

3. Article 4: mesures visant à punir certains actes de discrimination raciale

3.1 Article 4 lettre a: dispositions pénales de l'article 261^{bis} CP et de l'article 171c CPM.

3.1.1 Généralités

94. L'article 4 lettre a de la Convention demande notamment que les États parties déclarent punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale et toute incitation de tiers à la discrimination raciale. La Suisse s'est acquittée de cette tâche en adoptant les dispositions pénales de l'article 261^{bis}, alinéas 1 à 3 du Code pénal civil (CP)¹³⁷ et de l'article 171c du Code pénal militaire (CPM)¹³⁸, dont la teneur est

¹³⁶ Autrefois Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE).

¹³⁷ RS 311.0.

identique. Ces dispositions, qui ont fait l'objet d'un référendum¹³⁹, ont été acceptées le 25 septembre 1994 par 54,7% des suffrages exprimés¹⁴⁰. Au cours de la campagne qui a précédé la votation, les opposants se sont principalement réclamés des libertés d'expression et d'information.

95. Suite à l'acceptation de ces dispositions, le Parlement s'est consacré encore à de nombreuses reprises aux tensions pouvant exister entre l'application et l'interprétation de l'article 261^{bis} CP et la liberté d'opinion. Ainsi le Conseil national, sur proposition du Conseil fédéral, a refusé le 3 mars 1999 la Motion GUSSET du 19 juin 1997 (CN 97.3327)¹⁴¹. Ensuite, dans une Motion déposée le 21 avril 1999¹⁴², quelques parlementaires de l'aile droite ont demandé que le Conseil fédéral abroge la loi antiraciste pour cause de conflit avec l'article 16 de la nouvelle Cst. féd. (Libertés d'opinion et d'information); finalement, en décembre 1999, un postulant a demandé que la Commission fédérale contre le racisme (CFR) soit dissoute¹⁴³. Dans sa prise de position du 18 août 1999 sur la Motion SCHERRER, le Conseil fédéral a estimé que ni l'ancien droit ni la nouvelle Constitution ne garantissaient la liberté d'opinion sans réserve. De plus, il est possible, selon les procédures pénales de la plupart des cantons, de mettre les frais de procédure à la charge du plaignant et de l'obliger à rembourser les dépens de la personne accusée, lorsqu'il a intentionnellement ou par négligence grave déposé une plainte pour infraction à l'article 261^{bis} contre un innocent. Le Conseil fédéral a particulièrement développé les points suivants:

« 2. La liberté d'opinion assure à chacun le droit de s'exprimer librement de quelque façon que ce soit sur n'importe quel sujet. Le droit à la liberté d'opinion n'est pas seulement une condition nécessaire à la communication entre les personnes mais il est également indispensable au fonctionnement d'une communauté démocratique. Le degré de valeur élevé accordé à la liberté d'opinion est la raison pour laquelle le domaine protégé par ce droit est défini très largement par la jurisprudence du Tribunal fédéral et par la Cour européenne des droits de l'homme. [...]

3. Toutefois, ni le droit actuel, ni la nouvelle Constitution ne garantissent la liberté d'opinion sans réserve. Comme le relève l'avis du 17 septembre 1997 du Conseil fédéral au sujet de la motion Gusset concernant la révision de la disposition pénale relative à la discrimination raciale, la protection contre les discriminations jouit de la priorité sur la liberté d'opinion chaque fois qu'une opinion exprimée viole la dignité humaine. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la Cour européenne des droits de l'homme et selon l'article 36 de la nouvelle Constitution fédérale également, il est possible de restreindre la liberté d'opinion lorsque l'opinion exprimée présente un contenu raciste. De telles restrictions doivent reposer sur une base légale, elles doivent être d'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. À ce propos, dans son avis au sujet de la motion Gusset, le Conseil fédéral a précisé que, dans la plupart des cas d'application, la disposition pénale contre la discrimination raciale était en situation de conflit avec la liberté d'opinion. Ce qui ne veut toutefois pas dire que de telles situations conflictuelles doivent entraîner une restriction disproportionnée de la liberté d'opinion. [...] Mais

¹³⁸ RS 321.0.

¹³⁹ FF 1993 II 868.

¹⁴⁰ FF 1994 II 1416 f.; FF 1994 V 521 et 523. Avec une participation électorale de 45,9%, 1 132 662 votants ont accepté le projet, 939 975 l'ont rejeté (voir aussi Office fédéral pour la statistique, Miroir statistique de la Suisse, 1996, pages 378 s).

¹⁴¹ BO CN 1999, page 109. Voir aussi: Interpellation KELLER « Racisme. Application de la norme pénale » (CN 94.3375); Interpellation du Groupe du Parti suisse de la liberté du 17 mars 1999 « Racisme. Plaintes abusives » (CN 99.3092).

¹⁴² Motion SCHERRER « Abrogation de la loi sur le racisme » du 21 avril 1999 (CN 99.3169).

¹⁴³ Postulat MÖRGELI « Dissolution de la Commission fédérale contre le racisme » du 22 décembre 1999 (CN 99.3645); voir à ce sujet les explications ci-dessous au chiffre 219.

[la nouvelle Constitution] ne fournit pas non plus de laissez-passer pour toute expression d'opinions racistes. »

96. D'autres milieux politiques se sont encore consacrés à cette question et le 27/28 mars 1997, le groupe de travail « Junge Panther Schweiz JPS » a déposé une initiative populaire pour examen préliminaire à la Chancellerie fédérale. Cette initiative, intitulée « 'pour la liberté de parole' et la levée simultanée de l'interdiction du racisme »¹⁴⁴, avait pour objectif d'abroger la norme pénale antiraciste. La récolte de signatures a débuté le 12 mai 1998¹⁴⁵. Cependant, l'initiative, lancée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a déjà échoué au stade de la récolte de signatures, le comité d'initiative n'ayant pu rassembler le nombre de signatures nécessaire avant l'expiration du délai imparti, le 12 novembre 1999¹⁴⁶.

97. L'expérience démontre que presque toute nouvelle disposition pénale présente, dans les premiers temps, des difficultés d'application; il n'en va pas différemment de la norme contre la discrimination raciale. Selon un sondage mené sur mandat de deux organisations juives par l'Institut de recherches GfS sur le thème de l'antisémitisme, et dont les résultats ont été publiés en mars 2000¹⁴⁷, 69% des Suisses et des Suissesses approuvent pourtant aujourd'hui la norme pénale antiraciste, tandis que 15% la désapprouvent. De plus, les tribunaux cantonaux et le Tribunal fédéral connaissent une jurisprudence de plus en plus ferme, que nous allons examiner par la suite (voir ci-dessous sous chiffres 104 ss).

3.1.2 Bases légales

98. L'article 261^{bis} du Code pénal (CP) stipule:

« Celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse;

celui qui, publiquement, aura propagé une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion;

celui qui, dans le même dessein, aura organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part;

celui qui aura publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaissé ou discriminé d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité;

¹⁴⁴ Lors de l'examen préliminaire, la Chancellerie fédérale a pris la décision de changer le titre de l'initiative populaire (FF 1998 2177 ss). Le comité d'initiative a déposé un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral: à l'origine, le comité d'initiative voulait intituler son initiative populaire simplement « pour la liberté de parole ». La Chancellerie fédérale a constaté que la seule mesure spécifiée expressément figurant au début du texte de l'initiative (l'abolition de l'article 261^{bis} CP) était absente du titre et, par conséquent, qu'un élément décisif, selon les dires des initiants, faisait défaut. On courait le danger que le lecteur dénué de préjugés soit induit en erreur en ne lisant que le titre (voir Arrêt de la première cour de droit public du Tribunal fédéral du 30 mars 1998 [1A.314/1997/boh]).

¹⁴⁵ FF 1998 2177-2189.

¹⁴⁶ FF 1999 8892.

¹⁴⁷ L'enquête sur l'antisémitisme a été conduite sur mandat de la « Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation » (Cicad) à Genève et du « American Jewish Committee » (AJC) de New York. En janvier 2000, l'Institut de recherches GfS a interrogé par téléphone 1 210 personnes représentatives de Suisse allemande et de Suisse romande.

celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende. »

99. Les coupables sont poursuivis d'office et punis de l'emprisonnement (de trois jours à trois ans) ou d'une amende allant jusqu'à 40 000 francs. L'article 171c CPM a la même teneur, sauf qu'il ajoute la possibilité d'une sanction simplement disciplinaire dans des cas « de peu de gravité ».

100. Le contenu de la disposition pénale peut être résumé comme suit:

- Interdiction d'appeler publiquement à la haine contre une personne ou un groupe de personnes à cause de leur race ou d'organiser des actions de propagande (article 216^{bis}, alinéas 1 à 3 CP).
- Interdiction de nier, de minimiser grossièrement ou de chercher à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (article 216^{bis}, alinéa 4 CP).
- Interdiction de refuser une prestation destinée à l'usage public à une personne ou à un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse (article 261^{bis}, alinéa 5 CP).

101. Quelques éléments sont communs aux différentes formes d'infraction qui sont contenues dans l'article 261^{bis}, et, par là même, certains problèmes. C'est le cas par exemple de la question du bien juridiquement protégé, de l'application de la norme restreinte aux actions commises en public et du cercle de personnes qui sont protégées par cette norme. On a principalement débattu de la première question, les deux autres ne souffrant guère d'incertitude, ni du point de vue de la doctrine, ni de l'application du droit (voir ci-dessous sous chiffres 104 ss). Nous résumons ci-après quelques points sur lesquels la jurisprudence et la doctrine s'accordent pour l'essentiel¹⁴⁸:

102. Le Tribunal fédéral a précisé dans un arrêt rendu le 5 décembre 1997 (voir ci-dessous sous chiffre 109) la question du bien juridiquement protégé et a considéré que l'article 261^{bis} CP protégeait non seulement la paix publique mais aussi la dignité de l'individu¹⁴⁹. Ce qui est essentiel ici, c'est que la paix publique n'est protégée qu'indirectement, comme conséquence de la protection accordée à la dignité humaine. L'article 261^{bis} CP protège la dignité de l'individu en tant que celui-ci appartient à une race, à une ethnie ou à une communauté religieuse particulière, ce qui est exprimé sans ambiguïté par l'alinéa 4, mais aussi, en substance, par les alinéas 1 à 3. Il convient d'indiquer que le législateur suisse est allé au-delà des exigences découlant de la Convention en incluant

¹⁴⁸ MARCEL A. NIGGLI, *Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG*, Zürich 1996 (Discrimination raciale: un commentaire au sujet de l'art. 261^{bis} CP et de l'art. 171c CPM, trad. par Marie-Annick Peyraud-Bouchard, Zurich, 2000). En 1999 est paru un supplément édité par la Société pour les minorités en Suisse (GMS) et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA), *Rassendiskriminierung, Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB, Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998*; voir également ALEXANDRE GUYAZ, *L'incrimination de la discrimination raciale*, thèse, Lausanne 1996; KARL-LUDWIG KUNZ, *Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung - Bemerkungen zur bundesrätlichen Botschaft*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 109 (1992), pages 154 ss; JÖRG REHBERG, *Strafrecht IV: Verbrechen gegen die Allgemeinheit*, 2^e éd., Zurich 1996; GÜNTER STRATENWERTH, *Schweizerisches Strafrecht, principalement la partie II: Straftaten gegen Gemeininteressen*, 4^e éd., Berne 1995, § 39, N° 21 ss ainsi que STEFAN TRECHSEL, *Schweizerisches Strafrechtsgesetzbuch, Kurzkommentar*, 2^e éd., Zurich 1997.

¹⁴⁹ Auparavant on ignorait si l'article 261^{bis} CP protégeait la paix publique, comme une partie importante de la doctrine le soutenait (voir Message et encore le Rapport initial, chiffre 66; voir également KUNZ, loc. cit.; TRECHSEL, loc. cit.; critique STRATENWERTH, loc. cit.), ou alors la dignité humaine (NIGGLI loc. cit.; REHBERG, loc. cit.).

expressément parmi les actes punissables la discrimination fondée sur des motifs religieux et le refus d'une prestation offerte publiquement. La disposition pénale ne protège pas uniquement des *groupes* de personnes, comme le prévoit la Convention, mais également les *individus*.

103. Les groupes mentionnés dans la loi doivent se distinguer par le fait qu'ils se ressentent eux-mêmes comme membres d'une communauté qui diffère du reste de la population sur certains points, notamment sa tradition, sa langue, sa destinée, mais également ses valeurs morales et ses normes de comportement. Inversement, il faut aussi que la population considère la communauté dans le même esprit, et que, dans le cas de l'appartenance à une race, par exemple, elle lui attribue en outre des caractéristiques héréditaires particulières. Pour former un groupe au sens indiqué par la loi, il ne suffit donc pas d'être de la même nationalité, à moins que celle-ci ne corresponde à une ethnie ou à une race particulière, ou du moins que la population le perçoive ainsi.

3.1.3 Jurisprudence des tribunaux dans l'application des dispositions pénales

a) Jurisprudence cantonale

104. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1995, de la loi antiraciste, quelque 300 jugements ont été prononcés (en incluant les procédures suspendues)¹⁵⁰. Chaque année, une centaine de cas sont soumis à des expertises judiciaires. Pendant la période couverte par le présent rapport, une jurisprudence cantonale bien assise s'est développée, qui peut s'appuyer sur une littérature scientifique étayée¹⁵¹.

Selon les informations dont nous disposons, le nombre de condamnations pour discrimination raciale s'élevait en 1999 comme en 2000 à une cinquantaine.

105. Procéder à une classification des jugements rendus jusqu'à présent n'est pas simple, puisque les faits qui sont à leur base sont fort différents et qu'on ne peut trouver un dénominateur commun que dans peu de cas. Un groupe qu'on peut toutefois clairement délimiter, qui est aussi celui pour lequel il y a eu le plus de condamnations, est constitué par les actions à caractère antisémite. Il y a eu des condamnations, entre autres, à cause de lettres de lecteurs¹⁵², de propos tenus dans une circulaire provenant d'un groupement religieux (voir ci-dessous sous chiffre 109), d'une satire de carnaval, mais encore d'autres agissements à caractère antisémite (gestes ou paroles)¹⁵³. Pourtant, ce sont surtout les écrits qui nient, minimisent ou tentent de justifier l'holocauste¹⁵⁴, ainsi que ceux qui utilisent des citations notoires de l'antisémitisme, qui ont entraîné un grand nombre de jugements¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Pour avoir une vision d'ensemble approfondie, voir la chronologie de H. STUTZ, qu'on peut trouver sur Internet à l'adresse <http://www.gra.ch>. Voir également ci-dessous aux chiffres 301 s de la troisième partie.

¹⁵¹ En octobre 1996 est paru le premier commentaire sur l'application de l'article 261^{bis} CP et 171c CPM: NIGGLI, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG, Zurich 1996 ainsi que le supplément sur la jurisprudence 1995-1998, paru en 1999. Voir ci-dessus la note 143.

¹⁵² Ordonnance pénale du juge informateur du district du Nord Vaudois du 28 mai 1998.

¹⁵³ Voir notamment les jugements du Tribunal correctionnel de Bâle-Ville du 17 mars 1998 et du 22 avril 1998 (salut hitlérien).

¹⁵⁴ Notamment le jugement du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 8 juin 1998 et du Tribunal correctionnel du district de Vevey du 8 octobre 1997 (« Les mythes fondateurs de la politique israélienne »); ordonnance pénale du procureur général du canton de Genève du 14 août 1997 (également à cause de ce livre).

¹⁵⁵ Voir notamment l'ordonnance pénale du juge d'instruction de Schaffhouse du 18 mars 1997.

106. Si l'on peut trouver un dénominateur commun aux décisions mentionnées ci-dessus, il est en revanche difficile de classer les faits restants sur lesquels on a déjà statué. On a, par exemple, prononcé des condamnations pour discrimination raciale envers des groupes déterminés de personnes. Mais les faits sont trop variés pour qu'on puisse isoler des catégories pour lesquelles on estimerait que les éléments constitutifs selon l'article 261^{bis} CP sont réalisés (ou, au contraire, ne le sont pas). Ils vont des actes de *sprayers*¹⁵⁶ à la menace de voies de fait¹⁵⁷ en passant par les apostrophes grossières et les injures¹⁵⁸. Les décisions selon lesquelles l'article 261^{bis} n'était pas applicable ne forment pas non plus un tableau particulièrement significatif, d'autant plus qu'on ne voit pas toujours si une procédure pénale a été suspendue parce que la situation en matière de preuve n'était pas claire ou parce que les autorités de décision ont considéré que les conditions du délit n'étaient pas réalisées. On peut tout de même constater qu'on a fréquemment exclu l'applicabilité de l'article 261^{bis} CP simplement parce que le critère de l'action publique n'était pas rempli, notamment dans les cas d'altercations qui avaient lieu sans témoins. Il convient encore de mentionner qu'en 1999, pour la première fois, on a prononcé une condamnation pour refus d'offrir une prestation destinée à l'usage public.

107. Plusieurs affaires relatives à des procédures judiciaires concernant la loi antiraciste ont connu un écho important auprès des médias et de l'opinion publique, ce qui concourt aussi à la prévention de tels actes. La poursuite d'un négationniste notoire en a constitué un des cas les plus spectaculaires¹⁵⁹: en avril 1996, le procureur général a porté une accusation auprès du Tribunal de district de Baden (canton d'Argovie) pour discrimination raciale et, en juillet 1998, l'accusé a été condamné à 15 mois d'emprisonnement ferme et à 8 000 francs d'amende. De plus, le condamné a dû payer 1 000 francs à un plaignant qui avait intenté une action civile contre lui pour injure; 10 000 francs provenant de la vente de livres révisionnistes ont également été saisis. La Cour suprême du canton d'Argovie a confirmé ce jugement en juin 1999, sur quoi l'accusé a persévéré en déposant un pourvoi en nullité auprès du Tribunal fédéral. Mais, le 22 mars 2000, le Tribunal a rejeté ce pourvoi comme mal fondé et a confirmé la peine d'emprisonnement ferme de 15 mois¹⁶⁰.

108. Les autorités cantonales sont tenues par l'article 1, chiffre 16 de l'Ordonnance sur la communication du 28 novembre 1994 (RS 312.3) de communiquer au Ministère public tous les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu se rapportant à l'article 261^{bis} CP. Le Ministère public met à disposition de la CFR, entre autres, les copies de ces jugements¹⁶¹.

b) Jurisprudence du Tribunal fédéral

109. Le 5 décembre 1997, le Tribunal fédéral a rendu son premier arrêt en application de la nouvelle disposition pénale: dans l'ATF 123 IV 202, le Tribunal fédéral, se prononçant sur l'article 261^{bis}, alinéas 1 et 4 du CP, a estimé que cette disposition protégeait la dignité de l'individu en tant que celui-ci appartient à une race, une ethnie ou une religion. Se rend ainsi coupable celui qui discrimine une personne en raison de sa race, de son ethnie ou de sa religion présumées; peu importe que ces appartenances soient réelles ou non (consid.

¹⁵⁶ Notamment la décision de l'autorité tutélaire pénale du district d'Uster du 14 juillet 1995.

¹⁵⁷ Voir notamment le jugement du Tribunal de district de Zurich du 16 février 1998.

¹⁵⁸ Notamment l'ordonnance pénale du juge d'instruction du district de St. Gall du 10 mars 1998.

¹⁵⁹ La presse a rendu compte régulièrement du déroulement de la procédure (voir par exemple NZZ des 6 juillet 1995, 261^{bis}, 10 avril 1996, 12 mars 1998, 17 juillet 1998, 22 juillet 1998, 24 juillet 1999, 30 décembre 1999 et 27 avril 2000).

¹⁶⁰ Arrêt 6S.719/1999 du 22 mars 2000.

¹⁶¹ Voir explications ci-dessous aux chiffres 301 ss de la troisième partie.

3a). La notion d'«inciter à la haine» comprend aussi celle d'attiser ou d'exciter de tels sentiments (consid. 3b). Est considéré comme public en particulier ce qui s'adresse à un vaste cercle de destinataires (consid. 3d). Sur le plan subjectif, l'infraction suppose un comportement intentionnel, dicté par des mobiles de discrimination raciale (consid. 4c). L'affaire se rapportait à un envoi de nombreuses lettres contenant des propos antisémites. Le Tribunal fédéral a confirmé la peine privative de liberté de quatre mois fermes et l'amende de 5 000 francs infligées au requérant.

110. Dans l'arrêt ATF 124 IV 21, le Tribunal fédéral a confirmé le bien-fondé d'une confiscation de brochures et de CD à contenu raciste. Dans son arrêt rendu le 30 avril 1998, il a considéré que, même en l'absence d'une action punissable, la littérature raciste pouvait être confisquée et détruite. Il confirmait ainsi une décision du Tribunal cantonal neuchâtelois, qui avait ordonné la destruction de 20 périodiques et de 30 CD à contenu raciste, alors que leurs destinataires avaient échappé à la condamnation. Le Tribunal fédéral a considéré que le message – quelle qu'en soit la forme ou le support – faisant apparaître les personnes qui appartiennent à une race, à une ethnie ou une religion comme étant de moindre valeur du point de vue de la dignité humaine tombait sous le coup de l'article 261^{bis}, 1^{er} alinéa CP (consid. 2b).

En 1998, le DFJP, puis le Conseil fédéral, ont également confirmé la confiscation et la destruction de matériel à contenu raciste (2 CDs et 3 singles) saisi par la Police fédérale suisse. Cette affaire fait actuellement l'objet d'une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Le requérant invoque notamment une violation de son droit à la liberté d'expression (article 10 CEDH).

111. Le Tribunal fédéral a considéré dans un arrêt du 10 août 1999 que le principe de responsabilité en cascade ne pouvait être appliqué dans les cas de discrimination raciale¹⁶². Celui qui diffuse un livre contenant des propos racistes ne peut pas invoquer la responsabilité en cascade prévue dans le droit pénal de la presse et rejeter toute la responsabilité pénale sur l'auteur¹⁶³. C'est la conclusion qu'on peut tirer de la motivation écrite de l'arrêt du Tribunal fédéral portant sur le cas d'un libraire de Montreux, qui avait diffusé et vendu en librairie le livre révisionniste «Les mythes fondateurs de la politique israélienne» du Français Roger Garaudy. En effet, lorsqu'une disposition légale interdit précisément la publication de certains contenus, considérer que l'auteur de l'écrit est le seul responsable irait à l'encontre du but visé par la loi. On peut prendre l'exemple de l'interdiction de la représentation de la violence et de la pornographie dure (articles 135 et 197 CP): il serait choquant, dans de tels cas, de ménager celui qui diffuse ces objets et de ne punir que le fabricant ou l'importateur. D'après le présent arrêt, il en va de même pour les infractions pénales pour discrimination raciale. Le but de la norme pénale antiraciste, qui est notamment de prohiber les publications contenant des propos racistes, serait détourné si celui qui diffuse de tels écrits pouvait bénéficier du privilège accordé par le droit pénal de la presse et que la responsabilité soit rejetée sur l'auteur seul.

112. Dans un arrêt du 3 novembre 1999, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence et considéré qu'on pouvait également appliquer l'alinéa 4 de l'article 261^{bis} CP lorsque des propos racistes s'adressaient à des tiers et non pas à la minorité concernée directement¹⁶⁴. L'arrêt ATF 124 IV 121 (voir ci-dessus chiffre 110) permettait de conclure que seuls les

¹⁶² Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral du 10 août 1999 (6S.810-813/1998).

¹⁶³ « Lorsqu'une infraction aura été commise par la voie de presse et consommée par la publication elle-même, l'auteur de l'écrit en sera seul responsable (...) » (article 27, 1^{er} alinéa CP).

¹⁶⁴ Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral du 3 novembre 1999 (6S.186/1999).

trois premiers alinéas de l'article 261^{bis} CP s'appliquaient en cas de discrimination publique devant des tiers. Alors que l'affaire dont il s'agissait traitait de la propagation du sentiment de haine envers les noirs, le Tribunal fédéral a dû ensuite juger de la dénégation du génocide (concrètement de l'extermination des Juifs sous le III^e Reich) mentionnée uniquement à l'alinéa 4 de la disposition. Selon l'arrêt de la Cour de cassation pénale, ce comportement doit également être punissable lorsque les propos en question ne sont tenus que devant des tiers et non pas directement devant les Juifs concernés.

113. La Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral a annulé la condamnation du rédacteur d'un journal, qui avait été condamné à trois mois de prison avec sursis par la Cour d'appel de Bâle pour plusieurs actes de discrimination raciale. Le Tribunal fédéral a approuvé en quelques rares points le recours de droit public ainsi que le pourvoi en nullité du rédacteur; cependant, il a par ailleurs confirmé le bien-fondé de la condamnation pour discrimination raciale et renvoyé l'affaire à la Cour d'appel cantonale pour un nouveau jugement. Le Tribunal fédéral a annulé la condamnation, notamment pour des raisons de procédure, jugeant que le procureur général n'avait pas laissé assez de temps à l'accusé pour préparer sa défense¹⁶⁵. Le Tribunal fédéral a partiellement approuvé le pourvoi en nullité, considérant - contrairement à l'instance précédente - que deux passages du texte incriminé n'étaient pas pertinents du point de vue pénal. Il s'agit premièrement de l'expression « hystérie de l'holocauste » (« Holocaust-Hysterie »), qui, du point de vue du Tribunal fédéral, ne concerne pas l'holocauste en tant que tel, mais la façon que l'on a actuellement d'aborder ce sujet. Selon le Tribunal fédéral, cette expression ne signifie pas, prise dans son contexte, que les crimes contre les Juifs ont été en vérité bien moins graves qu'on le suppose en général, tant du point de vue de leur ampleur que de leur caractère; cette expression « déplacée » vise plutôt la façon dont on aborde actuellement l'holocauste, c'est-à-dire, en particulier, l'ampleur et le caractère des informations fournies par les médias. Il s'agit, deuxièmement, de la remarque sur « l'obsession des chambres à gaz et l'obsession de rééducation » (« Gaskammer- und Umerziehungsgeist »). La critique exprimée ici viserait les moyens investis pour rappeler à la jeunesse d'aujourd'hui les événements d'alors et le rôle que la Suisse y a joué. Le Tribunal fédéral considère que la tournure est « de mauvais goût », sans toutefois qu'on puisse l'assimiler à une minimisation grossière de l'holocauste au sens de l'article 261^{bis} CP. Les textes qui s'en prennent à l'« Holocaust-Hysterie » et au « Gaskammer- und Umerziehungsgeist » ne reviennent pas non plus, selon le TF, à dénigrer les Juifs, un délit qui serait punissable par la loi. En effet, lorsqu'on interprète la loi à la lumière de la liberté d'expression et d'opinion, comme le veut la Constitution, seuls les propos vraiment répugnants et traduisant un réel mépris de la personne humaine peuvent constituer un délit de racisme.

114. Finalement, le 22 mars 2000, le Tribunal fédéral a confirmé la peine de prison ferme de quinze mois prononcée contre un négationniste notoire par le Tribunal de district de Baden (canton d'Argovie) et confirmée par la Cour suprême argovienne¹⁶⁶. L'accusé était l'auteur de plusieurs livres et articles de journaux, dans lesquels il niait l'extermination de masse planifiée de millions de Juifs, et notamment le fait qu'on ait construit des chambres à gaz à cet effet. Après que le Tribunal de district de Baden l'eut condamné en juillet 1998 pour plusieurs cas de discrimination raciale et pour injures à quinze mois d'emprisonnement ferme et à une amende de 8 000 francs, il a interjeté appel contre le jugement. Devant le Tribunal fédéral, il a notamment argumenté que, dans aucune de ses publications, il n'avait remis en cause l'holocauste en tant que tel, mais qu'il contestait simplement l'emploi du gaz et des chambres à gaz et remettait en question « le nombre de

¹⁶⁵ Arrêts de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral du 3 mars 2000 (6P132/1999 et 6S.488/1999).

¹⁶⁶ Voir également les explications ci-dessus au chiffre 107.

plusieurs millions de victimes » habituellement avancé. Le Tribunal fédéral a considéré cette argumentation comme une « pure hypocrisie » et comme une « argumentation d'apparence pseudo-scientifique ». La contestation des chambres à gaz représente déjà, à elle seule, une minimisation grossière de l'holocauste; d'après des estimations largement diffusées et fondées sur des preuves innombrables, environ 6 millions de Juifs ont été assassinés, dont un nombre important par gazage. En affirmant que seuls quelques centaines de milliers de Juifs avaient été assassinés, l'accusé niait ou minimisait de manière grossière un des crimes les plus épouvantables de l'humanité. Pour le Tribunal fédéral, l'objection selon laquelle l'accusé était convaincu de la justesse de ses connaissances sur la base de ses travaux de recherche, et donc qu'on ne pouvait lui reprocher de s'être exprimé de mauvaise foi, est non fondée. Comme le Tribunal fédéral l'a développé dans son arrêt, en droit pénal, la notion de « déni » n'implique pas qu'on agisse de mauvaise foi. Il suffit que l'accusé ait pris son parti de l'inexactitude de ses affirmations et qu'il ait agi par dol éventuel. Le Tribunal fédéral a estimé que la thèse d'un complot juif contre l'Occident chrétien propagée par l'accusé était une idéologie visant à rabaisser et à dénigrer systématiquement les Juifs (article 261^{bis}, alinéa 2 CP).

c) Appréciation

115. On constate que la disposition de l'article 261^{bis} CP peut s'appliquer de manière cohérente et judicieuse. Contrairement aux craintes qui ont précédé son adoption - que l'article soit trop imprécis et qu'il laisse aux autorités chargées de l'appliquer une marge de manœuvre dans l'évaluation, incompatible avec le principe de la détermination en droit pénal¹⁶⁷ -, son application ne pose pas de difficultés particulières. On peut en conclure que la mise en œuvre de la norme antiraciste est effective, ne pose pas de difficulté particulière, et qu'il se développe une doctrine claire à son sujet.

Cf. aussi 301 ss

Pour compléter la documentation en matière de jurisprudence, nous tenons à relever les jugements suivants, tous prononcés par le Tribunal fédéral:

ATF 126 IV 20 (jugement du 3 novembre 1999): Le seul fait que l'auteur se soit adressé à des tiers, et non pas directement aux personnes visées, ne suffit pas à exclure l'application de l'art. 261 bis al. 4 CP au comportement consistant à nier, minimiser grossièrement ou tenter de justifier un génocide. Ce qui est déterminant, c'est que l'alinéa 4 sanctionne l'atteinte directe contre des personnes déterminées, alors que les alinéas 1 à 3 répriment l'agitation raciale (consid. 1a-c). L'art 261 bis al. 4 CP est aussi applicable lorsque les propos incriminés, nonobstant le recours à une formulation interrogative, reviennent à nier un génocide ou lorsque l'auteur rabaisse le groupe de personnes visé par l'exploitation de clichés à partir d'une citation d'autrui sortie de son contexte (consid. 1d-f).

ATF 126 IV 176 (jugement du 21 juin 2000): Des propos racistes tenus dans un cercle restreint de personnes ne sont pas articulés "publiquement" même si le risque existe que les auditeurs puissent individuellement les propager à un plus large cercle de destinataires. Celui qui, par la poste, expédie à sept personnes de ses connaissances le livre d'un tiers contenant une idéologie raciste ne se rend pas coupable de propagation publique d'une idéologie raciste ni de tentative de ce délit (consid. 2).

¹⁶⁷ Voir notamment FREDI HÄNNI, Die Schweizerische Anti-Rassismus-Strafnorm und die Massenmedien, thèse, Berne 1996, et du même auteur, Rassendiskriminierung im Strafrecht: Eingrenzungen nötig, in: plädoyer 4/1997, pages 28 ss.

ATF 126 IV 230 (jugement du 23 août 2000): Relativement à un livre niant l'Holocauste, n'agit pas publiquement au sens de l'art. 261bis al. 4 CP le libraire qui n'en détient qu'un nombre limité d'exemplaires (moins de dix), les conserve à l'abri des regards, n'en fait aucune réclame et ne les vend qu'à la requête des clients (consid. 2b).

ATF 127 IV 103 (jugement du 16 octobre 2001): Celui qui participe à la diffusion publique d'un ouvrage négationniste contribue à la négation ou à la minimisation d'un génocide au sens de l'art. 261bis al. 4 i.f. CP. Il importe peu que l'ouvrage n'ait pas été vendu. La mise en vente publique suffit (consid. 3).

3.2 Article 4, lettre b: interdiction d'organisations et d'activités de propagande à caractère raciste et réserve de la Suisse

116. Il découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral que les autorités doivent demander la dissolution d'une organisation ayant la personnalité juridique lorsque celle-ci poursuit un but illégal. Mais il faut tenir compte également du droit fondamental qui garantit la liberté d'association (article 23 Cst. féd.), raison pour laquelle on ne peut pas déclarer que la simple adhésion à une organisation représente déjà une action punissable. Quant aux raisons qui ont conduit la Suisse à émettre une réserve à l'article 4 de la Convention, on renverra aux motifs qui sont cités sous le chiffre 68 du Rapport initial.

Cf. ad 312ss / 314

117. Cependant l'article 260ter CP (voir explications ci-dessous sous chiffre 312 ss de la troisième partie) permet de punir la participation ou le soutien à une organisation, dont la constitution et la composition sont secrètes et qui aurait pour but de commettre des actes de violence criminelle à caractère discriminatoire¹⁶⁸. L'organisation n'a pas besoin d'avoir une existence juridique, il suffit qu'elle existe de fait et soit dotée d'une structure stable, à savoir qu'elle ait des activités planifiées et systématiques, objectivement constatables, qui manifestent le danger qu'elle représente. Si le but qu'elle vise ne doit pas être exclusivement de commettre des crimes (dans le sens de l'article 9, alinéa 1 CP), il doit pourtant l'être en substance. Pour autant que son but ne soit pas de perpétrer des actes de violence, c'est la tendance à se procurer des avantages économiques par des moyens criminels qui doit constituer son objectif principal. Participe à l'organisation celui qui y adhère, déploie une activité liée au but criminel que se propose l'organisation et se soumet aux objectifs de celle-ci, à moins qu'il n'y occupe une position de dirigeant.

Cf. ad 312ss / 314

3.3 Article 4, lettre c: imposition de l'interdiction de la discrimination raciale aux autorités

118. Avec l'article 4, lettre c de la Convention, les États parties s'engagent à imposer l'interdiction de la discrimination raciale à toutes les autorités. On reconnaît généralement que l'interdiction de la discrimination codifiée expressément à l'article 8 Cst. féd. s'adresse à toutes les autorités publiques, quel que soit le niveau de l'État auquel elles se situent. En outre on peut renvoyer à l'article 9 Cst. féd., qui a la teneur suivante:

¹⁶⁸ Voir Message du Conseil fédéral concernant la modification du Code pénal et du Code pénal militaire in: FF 1993 III 269 ss.

« Article 9 Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi

Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. »

119. Dans sa prise de position concernant le rapport sur l'antisémitisme en Suisse, présenté en automne 1998 par la CFR, rapport qui contient notamment des recommandations de mesures préventives dans le domaine du monde politique, des autorités et de l'administration, le Conseil fédéral a écrit qu'il allait poursuivre avec détermination sa lutte contre toutes les formes de racisme, de discrimination et d'antisémitisme et qu'il ferait tout ce qui est en son pouvoir pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission.

Cf. ad 301ss

4. Article 5: élimination de la discrimination raciale, notamment dans le domaine de certains droits de l'homme

4.1 Article 5, lettre a: droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice

120. Les articles 122 et 123 de la Cst. féd. prévoient que les cantons sont, comme auparavant, compétents en matière d'organisation judiciaire, de procédure et d'administration de la justice, en droit civil et pénal. La législation fédérale ne règle que la procédure devant les instances fédérales. Cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral portant sur les droits fondamentaux en matière de procédure établit une série de principes que les cantons doivent respecter. Ainsi, le Tribunal fédéral veille à ce que les autorités cantonales respectent les principes énoncés dans les articles 8 Cst. féd. (l'égalité devant la loi et l'ensemble des droits procéduraux qui en découlent) et 30 Cst. féd. (droit à être jugé par un tribunal établi par la loi), de même que dans les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 9 et 14 du Pacte ONU II¹⁶⁹.

Cf. ad 75 / 318

121. Les dispositions suivantes de la Constitution fédérale révisée, reprennent la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les garanties en matière de procédure devant les instances judiciaires et administratives qui a déjà été présentée dans le Rapport initial (droit à un traitement égal et équitable, droit à être jugé dans un délai raisonnable, droit d'être entendu et droit à l'assistance judiciaire gratuite):

« Article 29 Garanties générales de procédure

¹ Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

² Les parties ont le droit d'être entendues.

³ Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert.

¹⁶⁹ Voir à ce propos les explications données dans le Deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 17 septembre 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), chiffres 134 ss.

Article 30 Garanties de procédure judiciaire

¹ Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Les tribunaux d'exception sont interdits.

² La personne qui fait l'objet d'une action civile a droit à ce que sa cause soit portée devant le tribunal de son domicile. La loi peut prévoir un autre for.

³ L'audience et le prononcé du jugement sont publics. La loi peut prévoir des exceptions.

Article 32 Procédure pénale

¹ Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une condamnation entrée en force.

² Toute personne accusée a le droit d'être informée, dans les plus brefs délais et de manière détaillée, des accusations portées contre elle. Elle doit être mise en état de faire valoir les droits de la défense.

³ Toute personne condamnée a le droit de faire examiner le jugement par une juridiction supérieure. Les cas où le Tribunal fédéral statue en instance unique sont réservés. »

122. L'article 9 Cst. féd. garantit la protection contre l'arbitraire et la protection de la bonne foi vis-à-vis des organes de l'État. De plus, la jurisprudence du Tribunal fédéral défend, conformément à sa pratique constante, les droits de procédure tels que l'interdiction du déni de justice et du formalisme excessif, le droit d'être entendu et les principes de la légalité et de la proportionnalité.

123. C'est notamment l'article 30, alinéa 1, Cst. féd. (article 58 a Cst. féd.) qui doit garantir que personne ne soit soumis au jugement d'un tribunal *ad hoc* ou *ad personam*, mais que la procédure judiciaire soit au contraire régie par des normes générales et abstraites. L'article 30, alinéa 1, a Cst. féd. suppose donc, comme le faisait déjà l'article 58 de l'ancienne Constitution fédérale, un système de compétences réglé par la loi et il s'adresse en premier lieu au législateur cantonal chargé d'établir une organisation judiciaire. C'est en effet aux cantons, comme on l'a déjà mentionné, que revient la compétence de déterminer l'organisation judiciaire et la procédure, en matière civile comme en matière pénale.

124. Le droit en vigueur est sur le point d'être profondément modifié, dans le cadre de la réforme de la justice actuellement en cours. Cette réforme est le premier des trains de réformes des institutions au moyen desquelles le Conseil fédéral entend progressivement remanier matériellement la Constitution révisée, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000; elle amène des améliorations considérables. La réforme de la justice se caractérise par les trois orientations suivantes:

- Décharge du Tribunal fédéral: on prévoit notamment de développer les instances judiciaires inférieures, de façon à ce que la cour suprême puisse se limiter à contrôler l'application du droit, et de réduire le nombre des procès qui lui sont directement confiés: ceux-ci sont certes peu nombreux, mais ils accaparent un temps considérable;
- Unification de la procédure: la réforme de la justice donne à la Confédération la compétence de régler pour tout le pays, de façon unitaire, la procédure en matière civile et pénale, qui est aujourd'hui encore déterminée par les cantons et différente dans chaque canton;

- Amélioration de la protection des droits du justiciable: la Constitution contiendra une nouvelle garantie générale de l'accès au juge, qui établira le droit de la personne à ce que sa cause soit jugée par un tribunal indépendant. En outre, la réforme de la justice permettra de simplifier le système des recours actuellement en vigueur, qui est compliqué; le justiciable sera ainsi mieux à même de défendre ses droits en matière de procédure.

La **réforme de la justice** a été acceptée en votation populaire le 12 mars 2000, par 86,4 % des voix et par tous les cantons. Le 28 février 2001, le Conseil fédéral a transmis au Parlement son message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2000 2990).

125. L'unification des 27 codes de procédure civile et des 29 codes de procédure pénale actuels, une unification que les cantons, eux aussi, jugent nécessaire, représente un des aspects essentiels de la réforme de la justice. Dans ce domaine, la diversité fédéraliste a conduit à une certaine insécurité du droit, à des inégalités de traitement et elle a entravé la lutte contre la criminalité. Avec la réforme de la justice, on abandonne donc la compétence des cantons de déterminer eux-mêmes leur organisation judiciaire et on vise à unifier la procédure. Les travaux préparatoires suivants laissent entrevoir une réalisation rapide de ces objectifs:

a) « De 29 faisons 1 »

126. « De 29 faisons 1 » est le titre d'un projet de code de procédure pénale fédéral unifié qui a été élaboré par une commission d'experts et présenté par le DFJP en décembre 1997. Le rapport de la commission esquisse la façon dont pourrait se présenter, dans ses grandes lignes, le code suisse de procédure pénale, il met en évidence les répercussions que son adoption aurait sur l'organisation judiciaire des cantons et prend position sur les questions juridiques de fond qui doivent impérativement être examinées. En 1998, des discussions animées ont eu lieu avec les principaux milieux intéressés lors d'auditions publiques et de séances d'information. Maintenant, après l'adoption de la réforme de la justice, on peut raisonnablement compter disposer d'un projet de code de procédure pénale fédéral au printemps 2001.

Cf. ad 37 / 134

127. Le projet de code de procédure civile unifié doit être élaboré par la commission d'experts compétente d'ici l'été 2001.

b) Projet de modification du Code pénal suisse, de la Loi fédérale sur la procédure pénale et de la Loi fédérale sur le droit pénal administratif

128. Ce projet est constitué de plusieurs parties, qui ont toutes pour but d'améliorer l'efficacité des poursuites pénales, tout en renforçant l'État de droit dans ce domaine. Ce sont en fait les nouvelles formes de criminalité qui ont suscité ces mesures, notamment la criminalité organisée, le blanchiment d'argent sale et certaines formes de criminalité économique. Pour améliorer l'efficacité des poursuites dans ces domaines, de nouvelles compétences seront transférées à la Confédération. Ainsi, le Ministère public de la Confédération devra pouvoir ouvrir des procédures d'enquête à la place des cantons dans le domaine de la criminalité organisée, ce qui conférera une plus grande importance aux enquêtes policières menées au niveau fédéral. Il est donc important de renforcer, dans cette phase de la procédure, les droits des inculpés et de leurs défenseurs, qui sont aujourd'hui

encore partiellement restreints. Les modifications devront en particulier améliorer le régime de l'arrestation et la participation de l'inculpé et de son défenseur à l'instruction¹⁷⁰.

- c) Introduction d'une nouvelle Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT) et d'une Loi fédérale sur l'investigation secrète (BVE)

129. Indépendamment des travaux du Parlement sur l'unification de la procédure pénale en Suisse, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, dans son Message du 1^{er} juillet 1998 concernant la Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et la Loi fédérale sur l'investigation secrète, d'adopter une réglementation unifiée pour ces deux domaines délicats¹⁷¹. Ces projets de loi tiennent compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui établit la nécessité de disposer dans ces domaines d'une base légale et pose l'exigence d'une procédure loyale et équitable¹⁷².

La loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) a été adoptée par le Parlement fédéral le 6 octobre 2000. Le délai référendaire a expiré le 25 janvier 2001, sans avoir été utilisé. La LSCPT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

- d) Projet de Loi fédérale sur la libre circulation des avocats

130. Ce projet de loi concerne deux domaines: d'une part, il doit permettre la libre circulation des avocates et avocats, en développant les registres cantonaux des avocats, et, d'autre part, il doit harmoniser certaines conditions déterminant l'exercice de la profession, dans les domaines des règles professionnelles, des mesures disciplinaires et des honoraires. Le projet de loi, qui avait fait l'objet d'une procédure de consultation achevée le 31 août 1997, a été complété après coup par des dispositions appliquant le droit communautaire en la matière, en s'appuyant sur les accords sectoriels entre la Suisse et l'UE. Le projet a donc été renvoyé en consultation, jusqu'au 13 avril 1999, pour les adaptations rendues nécessaires par l'accord sectoriel entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes. Avec ces adaptations, la libre circulation sera en principe garantie également pour les avocates et avocats de l'UE.

La loi fédérale sur la libre circulation des avocats a été adoptée par les Chambres fédérales le 23 juin 2000. Elle entrera en vigueur en même temps que les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse, donc au plus tôt le 1^{er} avril 2002.

Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'étendre le champ d'application personnel de la **loi sur les avocats** aux avocats ressortissants des pays de l'AELE qui souhaitent pratiquer la représentation en justice en Suisse. Il a adopté le 30 janvier 2002 le message relatif à cette petite révision de la loi sur les avocats.

¹⁷⁰ FF 1998 1253 ss.

¹⁷¹ FF 1998 3689 ss.

¹⁷² Voir à ce propos le Deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 17 septembre 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), chiffres 137 ss.

4.2 Article 5, lettre b: droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État

4.2.1 Sûreté de la personne et liberté

131. Le droit à la protection de la liberté personnelle, et notamment de l'intégrité physique et psychique, était auparavant un droit constitutionnel non écrit; il est maintenant garanti explicitement dans l'article 10, alinéa 2 de la Cst. féd.: « Tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. »

132. Le 14 novembre 1997, la Suisse a remis au Comité contre la torture des Nations Unies (CAT) son troisième rapport périodique (UN Doc. CAT/C/34/Add.6; voir UN Doc. CAT/C/SR.307 et 308). Dans ses conclusions (UN Doc. A/53/44, chiffres 80-100), le Comité a constaté qu'aucune instance, qu'elle soit gouvernementale ou non gouvernementale, n'a signalé de cas de torture. Le Comité a aussi pris connaissance des modifications apportées à plusieurs dispositions des codes de procédure pénale cantonaux, dans le but de renforcer les droits de la défense et les droits des personnes en détention préventive.

Cf. ad 281 ss

Dans ses observations finales du 5 novembre 2001 faisant suite à l'examen du 2^{ème} rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte II de l'ONU, le Comité des droits de l'homme s'est dit "profondément préoccupé par le fait qu'au cours de l'expulsion d'étrangers, il y a eu des cas de traitement dégradant et de recours à une force excessive ayant parfois entraîné la mort de l'expulsé" et a recommandé à la Suisse "de veiller à ce que tous les cas d'expulsion forcée soient traités d'une manière compatible avec les articles 6 et 7 du Pacte. En particulier, l'État partie devrait veiller à ce que les méthodes de contrainte utilisées ne mettent pas en jeu la vie et l'intégrité physique des personnes concernées".

Le Conseil fédéral et les offices compétents ont pris connaissance des observations finales du Comité. Dans une lettre du 12 décembre 2001 aux Gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral a par ailleurs invité ces derniers à examiner la suite qu'il convient de donner à ces recommandations et à en assurer la diffusion auprès des organes cantonaux ou communaux compétents.

133. En outre, l'article 31 de la Cst. féd. contient les dispositions suivantes sur la privation de liberté:

« Article 31 Privation de liberté

¹ Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas prévus par la loi et selon les formes qu'elle prescrit.

² Toute personne qui se voit privée de sa liberté a le droit d'être aussitôt informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation et des droits qui sont les siens. Elle doit être mise en état de faire valoir ses droits. Elle a notamment le droit de faire informer ses proches.

³ Toute personne qui est mise en détention préventive a le droit d'être aussitôt traduite devant un ou une juge, qui prononce le maintien de la détention ou la libération. Elle a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable.

⁴ Toute personne qui se voit privée de sa liberté sans qu'un tribunal l'ait ordonné a le droit, en tout temps, de saisir le tribunal. Celui-ci statue dans les plus brefs délais sur la légalité de cette privation. »

134. Par ailleurs, il convient de rappeler dans ce contexte le projet de rapport sur l'unification des codes de procédure pénale qui a été élaboré par une commission d'experts. Ce projet prévoit que les cantons ne soient plus compétents en matière de procédure pénale. Le 23 février 1998, la Commission a publié un rapport où elle esquisse ce que pourraient être les grandes lignes d'une loi de procédure pénale applicable dans l'ensemble du pays¹⁷³.

Cf. ad 37 / 126

135. Il faut également rappeler que le Tribunal fédéral a prononcé plusieurs arrêts concernant l'extradition et l'assistance judiciaire. Dans ces arrêts, il a confirmé que, lorsque la Suisse accorde son assistance judiciaire ou accède à une demande d'extradition, elle doit s'assurer que la procédure à laquelle elle collabore accorde aux personnes poursuivies des garanties minimales correspondant à celles des États démocratiques et, en particulier à celles qui sont définies dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans le Pacte ONU II (voir article 2 EIMP)¹⁷⁴.

4.2.2 Droit à la protection de l'État

136. Veiller à l'ordre et à la sécurité publics est avant tout une tâche des cantons. Outre les biens protégés par les règlements de police communs, tels que la propriété et les bonnes mœurs, les droits qui se rapportent à la vie et à l'intégrité physique sont protégés par les forces de police cantonales. Conformément au principe de l'égalité devant la loi (article 8 Cst. féd.), les autorités doivent garantir la même protection à toute personne, quelles que soient sa race, son origine ethnique, sa langue ou ses convictions religieuses.

137. À l'issue de sa deuxième visite périodique en Suisse, qui a eu lieu du 11 au 23 février 1996, le Comité pour la prévention de la torture a constaté, dans le rapport qu'il a adressé au Conseil fédéral, qu'il existe certaines carences dans des domaines qui sont réglés par la Convention européenne contre la torture, ainsi que par le Pacte ONU II. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a également exprimé ses préoccupations à ce sujet dans ses conclusions (voir chiffre 13 des conclusions [UN Doc. CCPR/C/79/Add.70]) sur le Rapport initial du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme des Nations Unies (UN Doc. CCPR/C/81/Add.8). Dans la mesure où elles concernent notre problématique, ces questions seront traitées dans la troisième partie de ce rapport, où l'on se penchera sur les accusations de mauvais traitements formulées contre les forces de police (chiffres 281 ss).

4.3 Article 5, lettre c: droits politiques

4.3.1 Droit de vote et d'éligibilité selon le système du suffrage universel et égal

a) Bases constitutionnelles

138. L'article 34 Cst. féd. garantit les droits politiques comme droits constitutionnels fondamentaux; il stipule:

¹⁷³ Voir explications ci-dessus, au chiffre 126.

¹⁷⁴ Voir par exemple ATF 123 II 175.

« Article 34 Droits politiques

¹ Les droits politiques sont garantis.

² La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. »

b) Le droit de vote

139. Au niveau fédéral, le droit de vote est garanti par l'article 136, en liaison avec l'article 39 Cst. féd.:

« Article 136 Droits politiques

¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

² Ils peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale. »

« Article 39 Exercice des droits politiques

¹ La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

² Les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.

³ Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.

[...] »

140. La mise en œuvre de ces principes est réglée de façon détaillée dans la Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)¹⁷⁵, dans la Loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger¹⁷⁶ et dans leurs ordonnances d'application. Le droit de disposer de droits et devoirs politiques égaux est un droit fondamental, contre la violation duquel des voies de droit existent (articles 77 et 80 LDP). Ni la Constitution, ni la législation fédérale ne prévoient dans ce domaine d'obligations spécifiques.

141. L'article 136 Cst. féd. mentionne trois conditions présumées par l'exercice du droit de vote:

- La citoyenneté suisse. Cette condition exclut du droit de vote les étrangers établis en Suisse. En vertu de l'article 39, alinéa 1, Cst. féd., les cantons ont la liberté d'accorder aux étrangers le droit de participer aux décisions cantonales ou communales¹⁷⁷.
- La majorité civique: elle est fixée à 18 ans. Les cantons ont fixé la même limite d'âge.
- Droit de citoyenneté active: il est réglé dans l'article 2 LDP: celui-ci stipule que les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (voir article 369 CC) en sont exclus au niveau fédéral. La privation du droit de vote

¹⁷⁵ RS 161.1.

¹⁷⁶ RS 161.5.

¹⁷⁷ Voir explications ci-dessous, aux chiffres 144 ss.

présuppose un jugement d'interdiction, c'est-à-dire la mise sous tutelle pour une des raisons qui sont énumérées exhaustivement dans l'article 369 CC¹⁷⁸.

142. Le chiffre 93 du Rapport initial mentionnait le fait que deux cantons prévoyaient pour la privation des droits politiques d'autres motifs que la maladie mentale ou la faiblesse d'esprit. Depuis lors, ces deux cantons, Schwyz et St-Gall, ont abrogé ces dispositions.

c) Éligibilité

143. Au niveau fédéral, tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral (article 143 Cst. féd.). L'article 144 Cst. féd. stipule les incompatibilités suivantes: les membres du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et les juges au Tribunal fédéral ne peuvent pas appartenir simultanément à deux de ces corps. Les membres du Conseil fédéral et les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative. La loi peut en outre prévoir d'autres incompatibilités. La règle particulière qui réservait le droit d'éligibilité aux citoyens laïques a été abandonnée lors de la révision de la Constitution¹⁷⁹.

d) Les droits politiques des étrangères et étrangers en Suisse

144. Il convient de rappeler préalablement que le droit international public ne reconnaît pas à la population étrangère établie un droit général à participer sur un pied d'égalité aux décisions politiques. En ce qui concerne la situation en Suisse, il faut tout d'abord mentionner qu'au niveau fédéral, les étrangers jouissent du droit de pétition (article 57 aCst. féd.; article 33 Cst. féd.). Le 30 septembre 1996, le Conseil national a chargé, par le biais d'un postulat, le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'introduire le droit de vote pour tous les étrangers établis en Suisse depuis cinq ans au moins.

Le 30 septembre 1996, le Conseil national a demandé, par le biais d'un postulat, que le Conseil fédéral examine la question de l'introduction du droit de vote pour tous les étrangers domiciliés en Suisse depuis 5 ans. Un autre postulat, du 4 octobre 2000, invitait le Conseil fédéral à étudier l'introduction du droit de vote pour tous les étrangers séjournant en Suisse depuis au moins dix ans. Ce postulat n'a, à notre connaissance, pas encore été traité au plénum.

145. Au moment de la rédaction du Rapport initial, le droit de vote des étrangers n'existait que dans les cantons de Neuchâtel (au niveau communal)¹⁸⁰ et du Jura (aux niveaux communal et cantonal). En 1995, dans le cadre de la révision de sa Constitution, le canton d'Appenzell Rhodes extérieures a donné la possibilité aux communes d'introduire le droit de vote des étrangers: la Commune de Wald (Appenzell Rhodes extérieures) a ainsi pu

¹⁷⁸ Au niveau fédéral, il n'existe pas d'autres motifs de privation des droits civiques. Les cantons demeurent libres d'en prévoir pour les droits de vote cantonaux et communaux.

¹⁷⁹ Cette limitation avait une origine historique: elle remontait à l'époque des conflits confessionnels. Elle était critiquée dans la doctrine et elle avait perdu sa raison d'être.

¹⁸⁰ En mars 2000, le Grand conseil neuchâtelois a adopté en première lecture, sans opposition, une nouvelle Constitution cantonale, dont une des principales innovations consiste à accorder le droit de vote en matière cantonale aux étrangers qui résident dans le Canton depuis cinq ans au moins. Voir NZZ des 11/12 mars 2000.

adopter le droit de vote des étrangers en janvier 2000, devenant la première commune suisse alémanique à faire ce pas¹⁸¹.

Le 1^{er} janvier 2002, la nouvelle Constitution neuchâteloise est entrée en vigueur, après son adoption par le peuple de ce canton. Elle introduit le droit de vote des étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement au niveau cantonal, domiciliés dans le canton depuis au moins 5 ans.

146. Dans le Canton de Genève, le gouvernement a entrepris, en 1998, de donner une nouvelle impulsion en direction de l'égalité des droits politiques pour les étrangers et il a proposé au Parlement une modification de la Constitution qui permettrait aux communes d'introduire le droit de vote des étrangers. Dans le Canton du Jura, où les étrangers bénéficient du droit de vote tant au niveau cantonal qu'au niveau communal (sauf pour les votations concernant des révisions de la Constitution), le Parlement a décidé en novembre 1998, en première lecture, qu'il devraient à l'avenir aussi être éligibles aux conseils généraux (parlements communaux)¹⁸². A Delémont, la première des trois communes jurassiennes dotées d'un conseil général (Delémont, Bassecourt et Porrentruy) à se prononcer, le Conseil général a adopté une modification du Règlement communal, qui a été confirmée en votation populaire le 21 mai 2000.

147. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, les étrangères et les étrangers ont, outre le droit de vote, aussi la possibilité d'être élus dans des commissions communales d'experts. Dans le Canton du Jura, ils peuvent être élus aux tribunaux des baux. Dans les Cantons du Jura et de Neuchâtel ils sont également éligibles aux conseils de prud'hommes.

148. En outre, des personnes de nationalité étrangère siègent dans des commissions et organes consultatifs, qui, à une exception près, relèvent tous du droit public et ont été institués par les autorités. Les étrangères et étrangers peuvent y être nommés par les autorités comme membres officiels de la commission en question, qui participent aux sessions. Ils peuvent donc, dans ces organes, s'exprimer sur les sujets qui les concernent directement. On trouve de tels organes à tous les niveaux de l'État:

- Niveau fédéral: Commission fédérale des étrangers, Commission fédérale contre le racisme;
- Niveau cantonal: Genève, Jura, Neuchâtel, Thurgovie et Vaud;
- Niveau communal: de tels organes existent dans environ 20 communes.

149. À Lausanne, 13 des membres de la «Chambre consultative des immigrés», qui compte au total 42 membres, sont d'origine étrangère; ils sont élus directement par les résidents étrangers lors d'élections au scrutin universel et siègent également dans la Commission communale des étrangers, qui se réunit dix fois par an, avec huit membres du législatif communal et sous la présidence d'un des membres de l'exécutif communal. Les membres étrangers de la «Chambre consultative des immigrés» reçoivent l'ensemble des documents officiels qui sont distribués aux membres du législatif communal.

150. Au niveau fédéral, un tiers des membres de la Commission fédérale des étrangers (CFE), qui a été instituée par le Conseil fédéral, sont d'origine étrangère – qu'ils aient par ailleurs acquis la nationalité suisse ou non. La CFE a pour mission de conseiller le

¹⁸¹ Seuls peuvent jouir de ce droit les étrangers résidant en Suisse depuis dix ans, dont cinq ans au moins dans la commune.

¹⁸² Année politique suisse 1998, page 27. En 1996, le peuple avait repoussé une décision analogue du Parlement, à la suite d'un référendum (voir Année politique suisse 1996, page 23).

Gouvernement sur les questions concernant l'intégration des personnes de nationalité étrangère dans tous les domaines de la vie sociale. Elle exerce une fonction d'intermédiaire dans le dialogue entre les autorités fédérales et les services locaux d'aide aux étrangers, qui sont au nombre de 70 environ, d'une part, et les fédérations des associations d'immigrants, d'autre part. En juin 1998, une modification de la LSEE a été adoptée, qui procure une base légale à la CFE et permet à la Confédération de soutenir financièrement l'intégration des personnes de nationalité étrangère¹⁸³.

Cf. ad 40 et 71

151. Les ressortissants espagnols, italiens et portugais peuvent élire leurs représentants dans les « Comités de l'émigration » lors d'élections directes au suffrage universel, qui ont lieu par circonscription consulaire. Des campagnes électorales ont traditionnellement lieu avant ces élections. Les Comités de l'émigration ont pour mission spécifique de représenter les émigrés auprès de leurs consulats. Ils élisent à leur tour, parmi leurs membres, les délégués qui représenteront les émigrés auprès des autorités de leur pays d'origine.

4.3.2 Droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques

152. Le Statut des fonctionnaires (StF) du 30 juin 1927¹⁸⁴ contient, à propos de l'éligibilité aux postes de fonctionnaire une clause de nationalité. Il stipule en effet: « Peut être nommé fonctionnaire tout ressortissant suisse de bonne moralité. [...] Moyennant l'assentiment du Conseil fédéral, la qualité de fonctionnaire peut exceptionnellement être conférée à une personne n'étant pas de nationalité suisse. » (article 2 StF). Au printemps 1998, le Conseil fédéral a mis en consultation un premier projet de nouvelle Loi sur le personnel de la Confédération (LPers), qui devrait remplacer le StF. Sa principale innovation consiste en la suppression du statut de fonctionnaire. À l'avenir, les personnes employées par la Confédération ne devraient plus être nommées pour une période de quatre ans, mais elles devraient être engagées sur la base d'un contrat de droit public résiliable, qui serait dans une large mesure calqué sur les dispositions de Code des obligations (CO). Au moment de la rédaction du présent Rapport, la Loi sur le personnel de la Confédération est en discussion au Parlement; celui-ci a supprimé la clause de la nationalité, qui représentait la dernière divergence entre les deux Chambres. À l'origine, le Conseil des États voulait inscrire dans la loi la citoyenneté suisse comme condition de principe à l'éligibilité aux fonctions publiques supérieures. C'est maintenant le Conseil fédéral qui devra régler cette question, au niveau des ordonnances d'application.

4.4 Article 5, lettre d: autres droits civils

4.4.1 Article 5, lettre d, paragraphe i: droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur de l'État

153. Conformément à l'article 24, alinéa 1, Cst. féd., chaque Suisse et chaque Suisse a le droit de s'établir en n'importe quel lieu du pays. Cette liberté d'établissement ne s'applique qu'aux ressortissants suisses.

154. En droit suisse, le séjour des ressortissants étrangers continue d'être soumis à autorisation et les autorisations octroyées ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées (article 8 LSEE). Sur ce sujet, on peut se référer aux explications données dans le Rapport initial (chiffres 104 ss). D'après l'article 13e LSEE, l'autorité cantonale compétente

¹⁸³ Voir explications ci-dessous, aux chiffres 174 ss.

¹⁸⁴ RS 172.221.10.

peut enjoindre à un ressortissant étranger qui n'est pas titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement et qui trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics, de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée.

155. Une personne de nationalité étrangère détentrice d'une autorisation d'établissement peut en principe s'établir librement dans n'importe quel canton, sous réserve des exceptions mentionnées dans l'article 9, alinéa 3 LSEE, si elle est ressortissante d'un des nombreux pays avec lesquels la Suisse a conclu un traité d'établissement. Ce droit d'établissement, qui ne se distingue guère de celui des citoyennes et citoyens suisses, n'a certes pas rang de principe constitutionnel; il s'agit cependant d'un droit dont l'observation peut être exigée, en vertu des engagements pris par la Suisse dans le cadre des traités internationaux.

Le projet de future loi sur les étrangers prévoit à cet égard un assouplissement du système légal. De par la structure fédéraliste de la Suisse, il est certes prévu de maintenir le principe selon lequel l'autorisation de séjour n'est valable que pour le canton qui l'a délivrée. Tout changement de canton nécessiterait donc encore une autorisation. Le projet prévoit cependant d'octroyer aux titulaires d'une autorisation d'établissement ou de séjour un droit au changement de canton.

4.4.2 Article 5, lettre d, paragraphe ii: droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son propre pays

156. L'article 24, alinéa 2, Cst. féd. établit le droit des ressortissants suisses de quitter la Suisse ou d'y entrer. Par ailleurs, l'article 25 Cst. féd. garantit aux citoyens suisses et aux ressortissants étrangers une protection contre les expulsions et refoulements:

« Article 25 Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement

¹ Les Suisses et les Suissesses ne peuvent être expulsés du pays; ils ne peuvent être remis à une autorité étrangère que s'ils y consentent.

² Les réfugiés ne peuvent être refoulés sur le territoire d'un État dans lequel ils sont persécutés ni remis aux autorités d'un tel État.

³ Nul ne peut être refoulé sur le territoire d'un État dans lequel il risque la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains. »

157. Si l'expulsion d'un citoyen suisse est interdite, en revanche son extradition pour des motifs pénaux continue d'être compatible avec l'article 25 de la Cst. féd.. La nouvelle Constitution fédérale contient cependant une innovation importante en ce que le principe de non-refoulement, dont le Tribunal fédéral tenait déjà compte depuis un certain temps, dans les cas d'extradition¹⁸⁵ aussi bien que dans ceux de refoulement¹⁸⁶, est maintenant reconnu explicitement. Ce principe, qui est par ailleurs garanti par l'article 7 du Pacte II de l'ONU, l'article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'article 3 de la CEDH et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, représente une norme impérative du droit international (« jus cogens »). D'après cette norme, personne ne peut être livré à un État où il risque la torture ou tout autre traitement inhumain ou dégradant.

Le nombre de communications individuelles impliquant la Suisse soumises au Comité des Nations Unies contre la torture s'est élevé à 5 en 1999, 1 en 2000 et 3 en 2001. Dans 6 cas,

¹⁸⁵ Voir par exemple ATF 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296.

¹⁸⁶ Voir par exemple ATF 124 II 289; 122 II 433.

le CAT n'a décelé aucune violation du principe de non-refoulement et 3 cas sont encore en suspens.

4.4.3 Article 5, lettre d, paragraphe iii: droit à une nationalité

158. La législation sur la nationalité actuellement en vigueur n'accorde pas de droit à l'acquisition de la nationalité suisse, même pour les apatrides. Comme on l'a déjà mentionné au chiffre 112 du Rapport initial, la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (LN)¹⁸⁷ prévoit deux formes d'acquisition de la nationalité suisse: l'acquisition du seul fait de la loi, en particulier par filiation, et la naturalisation¹⁸⁸. La naturalisation de ressortissants étrangers ou d'apatrides continue d'être liée à certaines conditions: à leur intégration dans la communauté nationale et à une certaine durée de résidence en Suisse¹⁸⁹. La situation juridique a cependant changé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, dans la mesure où celle-ci charge la Confédération de faciliter la naturalisation des enfants apatrides¹⁹⁰. L'article 38, alinéa 3 de la nouvelle Constitution stipule en effet:

«³ Elle [la Confédération] facilite la naturalisation des enfants apatrides. »

159. Dans ce contexte, il convient en outre de signaler que le Conseil fédéral a fait part, dans son Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003¹⁹¹, de son intention de présenter un nouveau projet de loi concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers qui sont nés en Suisse et y ont grandi. La première démarche dans ce sens consistera à créer la base constitutionnelle qui permettra ensuite de modifier la Loi sur la nationalité.

160. Entre 1991 et 1998 environ 123 000 personnes ont été naturalisées en Suisse; le nombre de naturalisations est passé de 8 757 en 1991 à 21 277 en 1998. Ainsi, du fait de l'introduction de la naturalisation facilitée pour les conjoints de Suissesses et de Suisses et de la possibilité de la double nationalité, le nombre annuel de naturalisations a plus que doublé entre 1991 et 1998. En 1998, ce nombre a augmenté de 11 % par rapport à l'année précédente. L'acquisition de la citoyenneté suisse représente aujourd'hui le plus important facteur de croissance de la population de nationalité suisse¹⁹². Cependant, le taux de naturalisation est demeuré à un niveau relativement modeste, de 1,6 %, même en 1998¹⁹³. Malgré les conditions de naturalisation restrictives en vigueur, environ 619 000 ressortissants étrangers pourraient aujourd'hui acquérir la citoyenneté suisse¹⁹⁴. De nombreux étrangers sont probablement dissuadés d'acquérir la nationalité suisse par le fait

¹⁸⁷ RS 141.0.

¹⁸⁸ HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, no. 522 ss.

¹⁸⁹ 12 ans, dans certains cas 5 ans (article 15 LN).

¹⁹⁰ On examine actuellement la possibilité de remplir concrètement ce mandat par le biais d'une révision de la Loi sur la nationalité, ce qui permettrait enfin à la Suisse de retirer la réserve qu'elle avait formulée à propos de l'article 7 de la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107). Voir la prise de position du Conseil fédéral à propos de la motion BERBERAT du 22 décembre 1999 « Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Suppression des réserves » (CN 99.3627).

¹⁹¹ Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003 du 1^{er} mars 2000, pages 28 s (FF 2000 2168 ss).

¹⁹² Office fédéral de la statistique, La population étrangère en Suisse 1998, pages 26 ss.

¹⁹³ Le taux de naturalisation correspond au nombre de personnes naturalisées dans l'année pour une population étrangère de 100 personnes (résidents à l'année et personnes établies) au début de l'année.

¹⁹⁴ Pour se rapporter aux différentes nationalités d'origine, on peut préciser que sont par exemple dans cette situation: environ 80 % des Italiens, les deux tiers des Espagnols et à peu près la moitié des Allemands et des Turcs résidant en Suisse. Toujours en se référant à la nationalité d'origine, on remarque qu'en 1998, c'étaient les Italiens qui occupaient la première place dans les naturalisations, avec 5 600 personnes, suivis par les ressortissants des pays issus de l'éclatement de l'Ex-Yougoslavie (Office fédéral de la statistique, La population étrangère en Suisse 1998, page 27, graphique A8.1).

qu'ils sont citoyens d'un État de l'UE, ou parce que leur État d'origine interdit la double nationalité, ou encore par les exigences parfois élevées qu'ils devraient remplir.

161. Le tableau qui suit donne un aperçu des naturalisations de 1991 à 1999, réparties en fonction de l'origine nationale des personnes naturalisées¹⁹⁵.

Pays d'origine	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	196								
Europe	6 780	7 915	9 492	10 013	12 592	14 410	14 357	15 944	13 261
Pays de l'AELE	36	29	17	19	20	29	29	32	20
Pays de l'UE	5 003	5 388	6 046	6 116	7 429	8 480	8 232	9 267	8 467
dont:									
Allemagne	971	1 092	883	656	703	668	644	605	461
France	677	801	858	932	871	1 032	985	1 152	848
Italie	1 802	1 908	2 766	3 255	4 376	5 153	4 981	5 612	5 510
Autriche	478	458	412	254	260	248	223	186	140
Espagne	408	348	319	304	431	449	481	619	507
Grande Bretagne	135	307	347	263	278	294	269	285	228
Ex-Yougoslavie	607	932	1 454	1 820	2 493	2 784	2 956	3 310	1 578
République Tchèque et Slovaquie	362	338	415	370	385	465	272	231	184
Hongrie	186	222	207	243	298	276	206	187	153
Turquie	333	612	820	966	1 205	1 429	1 814	2 093	2 260
Autres pays européens	253	394	533	479	762	947	848	824	599

Continent d'origine	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Afrique	304	893	876	887	919	1 198	1 339	1 466	1 339
Amérique	691	863	879	805	1 007	995	1 086	1 463	1 247
Asie	961	1 422	1 614	1 998	2 226	2 478	2 338	2 363	2 121
Australie, Océanie	18	22	19	23	24	32	32	16	14
Apatrides	3	18	18	13	22	46	17	25	16

162. En comparaison avec les autres pays européens, la Suisse se situe en queue de peloton en matière de naturalisation. La proportion de personnes d'origine étrangère qui ont acquis la nationalité de leur pays de résidence est en général plus élevée dans l'UE prise dans son ensemble, et dans la plupart des pays membres de l'UE, qu'en Suisse¹⁹⁷. Il faut en moyenne 12 ans pour qu'un ressortissant étranger résidant en Suisse obtienne la citoyenneté suisse. La pratique restrictive de la Suisse en matière de naturalisation est une des raisons de cette lenteur et en particulier le fait que dans de très nombreuses communes ce sont les citoyens qui se prononcent sur la naturalisation (dans l'Assemblée communale ou par les urnes)¹⁹⁸. On discute actuellement d'une révision de la loi au niveau fédéral.

¹⁹⁵ Voir Office fédéral de la statistique, Miroir statistique de la Suisse 2000, tableau T.1.26.

¹⁹⁶ Nouvelle Loi sur la nationalité depuis le 1^{er} janvier 1992.

¹⁹⁷ De 1991 à 1996, c'est aux Pays-Bas que, proportionnellement à la population concernée, on a procédé au plus grand nombre de naturalisations. Statistiquement, les trois quarts de l'ensemble des étrangers qui se trouvaient dans le pays en 1991 ont été naturalisés jusqu'à la fin 1996. La Suède et la Norvège affichent des taux de naturalisation comparables. Dans la période considérée, seule l'Allemagne a eu un taux de naturalisation annuel moyen plus bas que celui de la Suisse (1,2 %; voir à ce sujet Office fédéral de la statistique, La population étrangère en Suisse 1998, page 27, graphique A.8.3).

¹⁹⁸ Voir explications ci-dessous, dans la 3^e partie, le chiffre 222.

Le 1^{er} décembre 1999, dans sa réponse à une interpellation, le Conseil fédéral a notamment annoncé qu'il examinait la possibilité d'introduire un droit de recours en matière de naturalisation, en particulier contre des scrutins populaires qui se solderaient par des décisions discriminatoires ou arbitraires¹⁹⁹; il s'est encore exprimé avec fermeté sur ce sujet en mars 2000²⁰⁰. De plus, le Conseil fédéral a l'intention de présenter, dans la législature en cours, un projet d'article constitutionnel destiné à faciliter la naturalisation des immigrés de deuxième et troisième générations.

La révision de la législation sur la nationalité, en tant que concrétisation de ce mandat constitutionnel, permettra une nouvelle appréciation de la situation. Le rapport final d'un groupe de travail de l'Office fédéral des étrangers, daté de décembre 2000, propose d'ailleurs d'étendre aux apatrides les dispositions générales de la loi sur la nationalité sur la naturalisation facilitée.

4.4.4 Article 5, lettre d, paragraphe iv: droit de se marier et de choisir son conjoint

163. Dans la période couverte par le présent Rapport, le droit de la famille du Code civil a été révisé en profondeur²⁰¹; le droit du divorce a été au centre de cette révision. Ses lignes directrices sont l'introduction du divorce sans référence à la notion de faute, l'encouragement du divorce par consentement mutuel des époux, dans l'intérêt de toutes les parties en présence, la meilleure protection possible des intérêts des enfants et une réglementation équilibrée concernant les conséquences économiques du divorce. En outre, la réforme avait d'autres objectifs: d'une part, les prescriptions sur la tenue des registres de l'état civil devaient être révisées et la professionnalisation des offices de l'état civil encouragée, afin d'améliorer la fiabilité des registres; d'autre part, le droit du mariage devait être simplifié et condensé.

164. En ce qui concerne les conditions de validité du mariage, les nouvelles dispositions prévoient les innovations suivantes, par rapport à la réglementation qui avait été présentée dans le Rapport initial (chiffre 114):

- Ad litt. a): L'âge déterminant pour la majorité civile et le droit de se marier a été abaissé à 18 ans (article 96 CC), dans le cadre d'une précédente révision du Code civil (déjà mentionnée dans le Rapport initial), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Cette limite d'âge vaut sans exceptions, pour les femmes et pour les hommes.
- Ad litt. b): Dans le cadre de la révision du Code civil, l'empêchement absolu au mariage pour les personnes atteintes de maladies mentales a été abandonné.
- Ad litt. c): Le nouveau Code civil prévoit qu'une personne interdite, en cas de refus de son représentant légal à consentir au mariage, puisse recourir au juge (article 94, alinéa 2 CC).
- Ad litt. d): Modification des motifs d'empêchement du mariage: dans le nouveau droit du mariage, les motifs d'empêchement ont été réduits au strict nécessaire (articles 95 et 96 CC). Ainsi, les empêchements au mariage fondés sur l'alliance ont été supprimés

¹⁹⁹ Voir la prise de position du Conseil fédéral concernant la Motion HUBMANN (98.3582).

²⁰⁰ Voir la prise de position du Conseil fédéral aux interpellations du Conseil national du 20 mars 2000 concernant la votation populaire de la commune lucernoise d'Emmen, le 12 mars 2000, lors de laquelle 19 demandes de naturalisation sur 23 ont été repoussées. Cette affaire a été très remarquée au niveau national (voir NZZ des 21 et 22 mars 2000). Le Conseil fédéral a exprimé la préoccupation et la déception que lui causait le résultat de cette votation (voir aussi le chiffre 222 ci-dessous).

²⁰¹ Message du 15 novembre 1995 concernant la révision du Code civil suisse (état civil, conclusion du mariage, divorce, droit de filiation, dette alimentaire, asiles de famille, tutelle et courtage matrimonial), FF 1996 I 1 ss.

(sous réserve du cas particulier de l'enfant du conjoint). En outre, afin de renforcer l'égalité juridique entre enfants adoptifs et enfants naturels, on a renoncé à maintenir la possibilité d'accorder une dispense de l'interdiction de mariage entre frères et sœurs par adoption. Enfin, la procédure de dissolution du mariage en cas de disparition d'un des conjoints a été considérablement simplifiée (article 38, alinéa 3 CC).

- Ad. litt. e): Dans le cadre de la révision du droit civil, on prévoit de ne pas maintenir la publication de la promesse de mariage.

165. Un des principaux objectifs de la révision était, comme on l'a mentionné, de réaliser concrètement l'égalité des droits entre femmes et hommes. La nouvelle version du CC concrétise ainsi l'article constitutionnel sur l'égalité (article 4, alinéa 2 aCst. féd. et article 8 Cst. féd.), en abrogeant les règles qui jusqu'à présent allaient à l'encontre de l'égalité des droits (par exemple le délai d'attente imposé aux femmes pour le remariage, prévu par l'ancien article 103, 1^{er} alinéa CC ou l'obligation d'exercer les fonctions de tuteur que l'ancien article 382, 1^{er} alinéa CC réservait aux hommes) et en introduisant de nouvelles dispositions nécessaires à la réalisation de cette égalité (par exemple, en cas de divorce, la répartition à parts égales entre les deux ex-époux des prétentions acquises durant le mariage auprès d'institutions de prévoyance professionnelle). L'article 14 nCst. (« Le droit au mariage et à la famille est garanti ») place le droit au mariage et la liberté de mariage sous la protection de la Confédération et elle institue ainsi une garantie de l'institution matrimoniale²⁰².

166. Les différentes formes de structure familiale sont de mieux en mieux acceptées par la population suisse. Le nouveau droit du divorce tient compte de cette évolution, par exemple en prévoyant, dans l'article 133, alinéa 3 CC, la possibilité de maintenir l'exercice conjoint de l'autorité parentale, sur demande commune des parents et lorsque cette option est compatible avec le bien de l'enfant. En outre, le nouveau droit civil prévoit que des parents non mariés puissent demander à l'autorité tutélaire l'attribution de l'autorité parentale conjointe aux mêmes conditions qu'à des parents divorcés (article 298a, alinéa 1 CC; ce sujet était abordé dans le chiffre 116 du Rapport initial).

167. La législation suisse ne comprend pas de définition générale de la « famille ». Pour que l'article 8 CEDH, par exemple, puisse être invoqué dans les domaines de la police des étrangers et du regroupement familial, le Tribunal fédéral demande qu'il existe une relation familiale entre une personne étrangère et une personne bénéficiant du droit de séjourner dans le pays (autorisation d'établissement ou citoyenneté suisse) ou qui puisse tout au moins faire valoir une prétention solidement fondée à l'obtention ou à la prolongation d'une autorisation de séjour. De plus, cette relation familiale doit être vécue concrètement et intacte²⁰³. Les relations familiales que le Tribunal fédéral a reconnues comme fondant un droit à l'attribution d'une autorisation de séjour sont principalement la relation entre conjoints et la relation entre les parents et leurs enfants mineurs qui vivent dans leur

²⁰² Les garanties des articles 14 Cst. féd. et 12 CEDH s'appliquent par principe également aux étrangers. L'article 44 de la Loi fédérale sur le droit international privé du 18 décembre 1987 (LDIP [RS 291]) prévoit que les conditions du mariage fixées par le droit suisse sont normalement applicables, mais que si toutes ces conditions ne sont pas réunies, un mariage entre étrangers peut cependant être célébré, pour autant qu'il satisfasse aux conditions prévues par le droit national de l'un des fiancés.

²⁰³ Voir par exemple ATF 124 II 361 (refus du regroupement familial pour les enfants qu'un ressortissant étranger avait eu d'une relation antérieure; confirmation de la jurisprudence d'après laquelle les enfants de parents étrangers qui vivent séparés n'ont droit au regroupement familial que si le géniteur vivant en Suisse représente leur relation familiale privilégiée); 122 II 1; 120 Ib 1. La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'examiner cette jurisprudence et elle a constaté que la Suisse n'avait pas enfreint l'article 8 CEDH en refusant d'accorder le regroupement familial à l'enfant de parents qui n'avaient en Suisse qu'un permis humanitaire (arrêt Gül contre Suisse du 19 février 1996, Rec. 1996-I, N° 3).

ménage. Lorsqu'il s'agit de personnes qui n'appartiennent pas à la famille nucléaire, le ressortissant étranger qui souhaite être autorisé à séjourner en Suisse doit être dépendant de personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour dans le pays pour qu'on reconnaisse une relation familiale à protéger²⁰⁴.

Un arrêt *Boultif c./Suisse*, du 2 août 2001 (requête n° 54273/00), concernait le non-renouvellement de l'autorisation de séjour d'un ressortissant algérien suite à sa condamnation à deux ans de réclusion pour brigandage. Pour s'opposer à son refoulement, le requérant faisait valoir que la poursuite de sa vie conjugale n'aurait plus été possible car il n'était pas envisageable que son épouse, une ressortissante suisse, le suive en Algérie. Compte tenu du bon comportement du requérant depuis les faits, des conséquences pour son épouse et du fait que le requérant ne constituait plus un réel danger pour la sécurité publique, la Cour a considéré, dans le cas concret, comme disproportionnée l'atteinte au droit au respect de sa vie privée (art. 8 § 2 CEDH).

168. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les demi-frères et demi-sœurs peuvent à certaines conditions se référer à l'article 8 CEDH pour demander un regroupement familial en Suisse. C'est le cas lorsqu'une personne adulte autorisée à séjourner en Suisse a la charge d'une demi-sœur ou d'un demi-frère qui est dépendant d'elle (ATF 120 lb 261). L'article 8 CEDH est également applicable lorsqu'une personne étrangère peut se réclamer d'une relation intacte avec son enfant autorisé à séjourner en Suisse, même lorsqu'elle ne détient pas l'autorité parentale ou la garde de l'enfant au sens du droit de la famille (ATF 115 lb 97). Le cas échéant, un contact régulier entre l'enfant et le géniteur concerné peut suffire, par exemple lorsque le géniteur exerce régulièrement son droit de visite (ATF 120 lb 1).

169. Il faut aussi mentionner la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'article 7 LSEE, qui stipule que « Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse a droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour. » Le Tribunal fédéral a confirmé que, même dans ce cas, une condamnation à deux ans d'emprisonnement constitue un motif d'expulsion et qu'elle peut donc mener à la perte du droit à la prolongation de l'autorisation de séjour, même si le ressortissant étranger peut en appeler à l'article 8 de la CEDH. Une peine de cet ordre représente en effet une limite au-delà de laquelle on peut présumer que la personne condamnée compromet sérieusement la sûreté publique et l'ordre établi, mentionnés par le second alinéa de l'article 8 CEDH.

4.4.5 Article 5, lettre d, paragraphe v: droit à la propriété

170. Depuis la révision totale de la Constitution fédérale, la garantie de la propriété est consacrée en son article 26. Le droit à la propriété s'applique aux personnes physiques et aux personnes morales de droit privé, ainsi qu'aux détenteurs de droits à protéger. Les étrangers peuvent revendiquer ce droit au même titre que les Suisses.

171. La Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983²⁰⁵ continue de limiter l'acquisition d'immeubles par des étrangers qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse (par un régime d'autorisation et un

²⁰⁴ ATF 120 Ib 257: La protection accordée par l'article 8 CEDH serait trop étendue si des enfants majeurs qui sont en mesure de pourvoir par eux-mêmes à leur entretien pouvaient invoquer cet article pour revendiquer leur droit à vivre en ménage commun avec leurs parents, et donc à obtenir une autorisation de séjour.

²⁰⁵ RS 211.412.41.

contingemment). Cependant, du fait de l'acceptation des Accords bilatéraux avec l'UE, cette loi également devra être adaptée.

4.4.6 Article 5, lettre d, paragraphe vi: droit d'hériter

172. En ce qui concerne le droit d'hériter, qui s'applique en Suisse à toute personne, sans différence aucune, on peut renvoyer aux explications données dans le Rapport initial (chiffre 119).

4.4.7 Article 5, lettre d, paragraphe vii: droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion

173. L'article 15 de la Cst. féd. pose les principes ci-dessous.

« Article 15 Liberté de conscience et de croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance est garantie.

² Toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté.

³ Toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux.

⁴ Nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux. »

a) Liberté de conscience et service civil

174. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC) mentionnée dans le Rapport initial (chiffre 123) est entrée en vigueur le 1er octobre 1996²⁰⁶. La possibilité d'un service militaire non armé est maintenue, pour les mêmes motifs que dans le cas du service civil de remplacement: lorsque le service militaire ou tout autre service armé n'est pas admissible pour des raisons de conscience pour un individu. Le service civil n'est pas une option se substituant au service militaire, car l'individu n'est pas libre de choisir entre les deux. Une personne astreinte au service militaire qui souhaite accomplir un service civil doit démontrer qu'elle ne peut concilier le service militaire avec sa conscience. La loi ne prévoit plus de différence entre les diverses catégories d'objections de conscience. De plus, en ce qui concerne les personnes qui refusent de servir, la comparution devant un tribunal militaire et la condamnation prononcée par ce dernier sont remplacées par une décision de droit administratif.

La **loi sur le service civil** est en cours de révision. La procédure de consultation s'est déroulée de mai à juillet 2001. L'analyse des résultats de la procédure de consultation et le message concernant la révision de la loi sur le service civil ont été soumis en septembre 2001 au Conseil fédéral.

175. Entre le début du mois d'octobre 1996 (date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le service civil) et la fin juin 1998, 3 198 personnes au total ont demandé à être autorisées à accomplir un service civil; 1 987 de ces cas ont été appréciés par la première instance, qui a accordé 1 540 autorisations et prononcé 256 refus; 108 demandes n'ont pas été examinées car elles ne satisfaisaient pas aux exigences de forme; 83 demandes ont été

²⁰⁶ RS 824.0. Voir également article 59 Cst. féd. (« service militaire et service de remplacement »).

retirées. En d'autres termes, 77,5 % des demandes examinées ont été satisfaites. En 1999, 414 conscrits (1,4 %) se sont déclarés intéressés par un service civil de remplacement.

176. Dans l'ensemble, toute personne ne souhaitant pas accomplir de service militaire pour des raisons de conscience soumet aujourd'hui en temps utile une demande de service civil pour ne pas être considérée comme refusant de servir. C'est pourquoi le nombre des procédures examinées par le Tribunal militaire et des condamnations pour refus de servir est en très nette baisse depuis 1996²⁰⁷.

b) Liberté de culte

177. La constitution de communautés religieuses est libre en Suisse et ne peut, tout comme celle des associations, être soumise à autorisation. Toutes les communautés religieuses jouissent du même droit à la liberté de culte. Du reste, et comme indiqué dans le Rapport initial (chiffre 121), les cantons définissent librement leurs rapports avec les églises; ils peuvent en particulier, compte dûment tenu de la liberté de croyance et de conscience, déclarer une ou plusieurs églises de droit public et les subventionner ou leur permettre de lever des impôts²⁰⁸. En ce qui concerne le statut de droit public et l'intégration institutionnelle des musulmans en Suisse, on peut mentionner les projets cantonaux ci-dessous²⁰⁹.

- Canton de Neuchâtel: outre l'Eglise protestante et l'Eglise catholique, la nouvelle constitution cantonale envisagée²¹⁰ prévoira aussi que le statut de droit public puisse être accordé à d'autres communautés religieuses.
- Canton de Zurich: sur une initiative de deux conseillers cantonaux, une modification de la loi devrait être soumise à la votation cette année ou la suivante; elle prévoit qu'outre l'Eglise nationale réformée évangélique, la collectivité catholique romaine et la paroisse catholique chrétienne, le statut de personne de droit public reconnu par l'Etat peut être étendu à d'autres communautés religieuses.

178. Dans le canton de Berne est entrée en vigueur le 1er septembre 1997 la loi relative aux communautés israélites. Une communauté israélite se voit ainsi pour la première fois accorder en Suisse le statut de collectivité de droit public – ce qui n'était jusqu'à présent possible que pour les Eglises catholiques et réformées. Ce statut va plus loin que la reconnaissance de l'Etat pratiquée dans d'autres cantons (les cantons sont dans l'ensemble souverains en matière de culte). Avec l'ordonnance sur la rémunération des rabbins, entrée en vigueur en même temps que la loi, elle s'accompagne de la rémunération des rabbins par le canton.

179. L'inhumation conforme à l'islam est aussi une préoccupation des musulmans de Suisse. Les tombes doivent être orientées vers la Mecque et demeurer « éternellement » en l'état, ce qui est souvent contraire aux règlements des cimetières. Le Tribunal fédéral, dans

²⁰⁷ Il y a encore eu 259 condamnations de prononcées en 1995 (dont 117 à l'encontre de personnes refusant de servir pour des raisons morales); en revanche, il n'y en a eu que 96 en 1996 (dont 48 à l'encontre de personnes refusant de servir pour des raisons morales). En 1997, ce nombre est tombé à 42 (dont deux cas de personnes refusant de servir pour des raisons morales). On notera aussi la diminution du nombre de demandes d'admission au service militaire non armé (287 demandes en 1998, 273 en 1999).

²⁰⁸ HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1224 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaats-recht der Schweiz, Bd. II, Basel/Frankfurt a.M. 1994, no. 2027, page 910.

²⁰⁹ Voir HANS MAHNIG, L'intégration institutionnelle des Musulmans en Suisse, exposé présenté le 18 janvier 2000 au colloque de la CFR.

²¹⁰ Voir ci-dessus, note 69.

sa décision du 7 mai 1999²¹¹ a rejeté la plainte d'un musulman, constatant qu'il n'existe pas dans les cimetières publics de droit à une section exclusivement réservée aux musulmans ni aucune garantie de sépulture conservée pour une durée illimitée (le repos éternel que demande l'islam). Le conseil municipal de Berne a approuvé en 1999 une modification du règlement du cimetière de la ville permettant la création d'une section musulmane et voté un crédit de fr. 45 000.-- à affecter à la création de 250 tombes. La ville de Genève met depuis 1978 à la disposition des musulmans un « carré musulman » au Petit-Saconnex, garantissant le repos éternel des morts. Dans le canton de Bâle-Ville paraîtra en mars 2000 un guide de l'inhumation destiné aux musulmans et traduit en six langues.

180. En outre, le Parlement a adopté²¹² le 20 mars 1998 une modification de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr)²¹³. L'article 18 prévoit que, pour autant qu'ils en avisent leur employeur, les travailleurs peuvent suspendre le travail à l'occasion des jours fériés confessionnels autres que ceux que reconnaissent les cantons. Cela permet aux personnes d'autres religions que la religion catholique ou réformée d'observer leurs jours fériés.

La révision de la **loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce** (loi sur le travail) de 1964 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2000.

c) Education religieuse et morale

181. L'article 62, alinéa 2, Cst. féd. charge les cantons de pourvoir à un enseignement de base suffisant dans les écoles publiques. Ces écoles doivent être non confessionnelles, gratuites et obligatoires, et pouvoir être suivies par les membres de toutes les confessions sans que cela porte atteinte à leur liberté de croyance et de conscience²¹⁴. Le Tribunal fédéral prend très au sérieux l'impératif de neutralité confessionnelle, comme le montrent déjà ses arrêtés sur l'apposition du crucifix dans les salles de classe²¹⁵ ou encore sur la plainte du père d'une jeune fille musulmane, à qui les autorités cantonales avaient refusé une dispense de participation au cours de natation commun; le Tribunal a fait valoir qu'aucun intérêt public ne l'emportait sur l'intérêt privé dans le cas de cette dispense²¹⁶.

182. L'arrêté du 12 novembre 1997 du Tribunal fédéral revêt une importance fondamentale en ce qui concerne l'éducation scolaire ainsi que la liberté de conscience et de croyance²¹⁷. Une enseignante d'une école primaire publique du canton de Genève portait un foulard conforme aux prescriptions du Coran. Les autorités scolaires n'y ont initialement pas pris garde, et aucune plainte n'a non plus été reçue des élèves ni de leurs parents. Ce n'est que sur l'avis d'une inspectrice aux autorités scolaires que ces dernières, s'appuyant sur l'article 27 de l'aCst. féd. et la législation scolaire genevoise (qui prescrit la laïcité de l'école) ont enjoint à l'enseignante de ne plus porter le foulard. Son recours devant le Conseil d'Etat ayant échoué, l'enseignante a interjeté recours de droit public. Le Tribunal fédéral, s'appuyant sur l'article 49 de l'aCst. féd., l'article 9 CEDH et l'article 18 Pacte II, a estimé

²¹¹ Voir décision: Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1999 i.S. Abd-Allah Lucien Meyers gegen Gemeinde Hausen a.A. und Regierungsrat des Kantons Zürich (2P.361/1997); voir également EuGRZ 1999, p. 607.

²¹² Le référendum contre ce texte a été demandé le 9 juillet 1998 et s'est déroulé le 29 novembre 1998: le projet a été accepté à 63,4 % des personnes ayant le droit de vote (FF 1999 7).

²¹³ RS 822.11.

²¹⁴ ATF 125 I 347.

²¹⁵ ATF 116 Ia 252.

²¹⁶ ATF 119 Ia 178.

²¹⁷ ATF 123 I 296.

que la façon de s'habiller particulière choisie par la plaignante par conviction religieuse bénéficiait d'une protection, mais pas absolue. Le Tribunal fédéral a d'abord rejeté l'argument (E. 2a) selon lequel le foulard porté par l'enseignante était un modèle en vente libre, répondait à un choix esthétique et n'avait donc aucune signification religieuse. Le port du foulard était prescrit par le Coran et relevait donc de la religion. Ce n'était pas un symbole religieux quelconque, mais fort. Le Tribunal a ainsi conclu que l'interdiction faite à l'enseignante devait s'appuyer sur une base juridique suffisamment solide, répondre à un intérêt supérieur (en particulier la neutralité confessionnelle de l'école) et être proportionnée. La CFR s'est aussi félicitée de cette décision, car elle conseille aux autorités cantonales et communales de résoudre avec pragmatisme les problèmes liés aux rapports avec les minorités. La CFR n'est pas favorable à l'interdiction générale du foulard, mais estime que des personnes assumant des fonctions symboliques (comme le personnel enseignant) devraient renoncer à son port. L'enseignante genevoise a porté l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne s'est pas encore prononcée.

Cf. ad 42

183. Le cas suivant est un bon exemple du pragmatisme recommandé: dans le canton de Neuchâtel, une commission scolaire avait interdit à une jeune fille de porter le foulard islamique dans une école primaire publique. Le Département cantonal de l'éducation et de la culture a admis le recours du père, s'appuyant en cela sur la position adoptée en 1996 par la Conférence Intercantonale de l'Instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, selon laquelle il est permis aux élèves de porter des symboles religieux traditionnels (comme la croix, la kippa ou le voile). Cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif cantonal en juin 1999.

184. Le port du foulard islamique a encore donné lieu à quelques litiges au cours de la période sous revue. En 1999, les hôpitaux universitaires genevois ont refusé un stage à trois étudiantes de médecine musulmanes qui souhaitaient porter le foulard islamique pendant leur travail – ce qui ne mérite pas encore, de l'avis de la CFR, l'étiquette de pratique discriminatoire.

4.4.8 Article 5, lettre d, paragraphe viii: droit à la liberté d'opinion et d'expression

185. Si le Tribunal fédéral avait estimé dès 1965 que la liberté d'expression constitue un droit constitutionnel non écrit²¹⁸, la nouvelle Constitution fédérale protège maintenant expressément la liberté d'expression à son article 16.

« Article 16 Libertés d'opinion et d'information

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

² Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion.

³ Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser. »

186. Il faut aussi rappeler que l'article 10 CEDH et l'article 18 Pacte II protègent également le droit à la liberté d'opinion et d'expression et que toute personne jugeant que cette liberté n'est pas respectée peut s'en prévaloir. Selon l'article 36 Cst. féd., mais aussi l'article 10 CEDH et 19 Pacte II, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental

²¹⁸ ACF 96 I 219; 96 I 586.

d'autrui, et proportionnée au but visé. Le Rapport initial (chiffre 135) mentionnait la restriction particulière de liberté d'expression imposée aux étrangers en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 sur les discours politiques d'étrangers (RS 126), qui stipulait qu'un étranger ne possédant pas un permis d'établissement en Suisse ne pouvait prendre la parole dans une réunion publique ou privée sur un thème politique sans une autorisation spéciale. Ce texte avait été considéré à plusieurs reprises comme obsolète ces dernières années. Le 25 septembre 1996, le Conseil des Etats a donc recommandé au Conseil fédéral de l'abroger, ce qui a été fait le 9 mars 1998, avec effet au 30 avril de la même année.

187. De plus, le Conseil fédéral a abrogé le 15 juin 1998 l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive (RS 127). Cette disposition avait été prise à l'époque en vertu du droit d'urgence pour lutter contre la menace communiste. Ces dernières années, elle a surtout servi à un moment donné à confisquer des documents, des enregistrements et des emblèmes d'organisations internationales appelant à la guerre civile ou à la violence, et dont la publication aurait été punissable en vertu de l'article sur le racisme.

188. L'article 16, alinéa 3, Cst. féd. pose de nouvelles règles en matière de liberté d'information: toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser²¹⁹. La notion de « sources généralement accessibles » ne couvre pas – sauf disposition contraire de la loi – l'accès aux documents administratifs. La jurisprudence se montre plutôt restrictive sur ce point²²⁰. Le Conseil fédéral a reçu en décembre 1997 trois motions du Parlement demandant l'introduction du régime de la transparence. Il a estimé qu'il faut l'instaurer, mais avec prudence. Il s'agit de garantir en principe la publicité des affaires et des documents de l'administration fédérale. Plusieurs cantons ont déjà introduit ce régime sous une forme ou une autre dans leur législation (Berne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Soleure, Zoug). Actuellement, un projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration est en consultation. Il vise à faciliter au public l'accès aux documents administratifs et à promouvoir ainsi la transparence dans l'administration. Toute personne doit en principe jouir d'un droit d'accès, c'est-à-dire qu'elle peut exiger de consulter des documents administratifs ou d'être renseignée à leur sujet. Le régime de la transparence doit ainsi être introduit dans l'administration fédérale, assorti d'une réserve imposée par le secret de fonction.

Le 9 mars 2001, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation. Dans l'ensemble, le projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration a reçu un accueil favorable. Plusieurs points de détail ont cependant suscité des critiques. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'élaborer un message. Lors de sa séance du 5 octobre 2001, le Conseil fédéral a décidé de différer au printemps 2002 la discussion relative à différentes questions restées sans réponse.

²¹⁹ ATF 108 Ia 277 et 107 Ia 305.

²²⁰ Voir à ce propos le rapport initial de la Suisse, chiffre 131.

4.4.9 Article 5, lettre d, paragraphe ix: droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques

189. La liberté de réunion, que le Rapport initial présentait encore comme un droit constitutionnel non écrit, figure maintenant à l'article 22 de la Cst. féd., parmi les droits fondamentaux.

« Article 22 Liberté de réunion

¹ La liberté de réunion est garantie.

² Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non. »

190. Depuis 1993, les étrangers ont la possibilité de voter dans leurs représentations diplomatiques et consulaires et d'organiser en Suisse des campagnes électorales pour leurs scrutins nationaux. De plus, le Conseil fédéral ayant abrogé le 30 avril 1998 l'arrêté sur les discours politiques d'étrangers, ils n'ont plus à demander d'autorisation spéciale pour prendre la parole dans des réunions politiques²²¹.

191. Il faut indiquer en complément que le nombre des manifestations politiques, c'est-à-dire celui des grandes manifestations réunissant plus d'un millier de personnes, est passé de 21 en 1997 à 32 en 1998²²². Cela est dû à la multiplication des manifestations d'étrangers vivant en Suisse protestant contre la répression dans leurs pays d'origine. Il y en a eu au total 12 (contre 4 en 1997): neuf organisées par les Albanais du Kosovo, deux par les Kurdes de Turquie et une par les Tamouls. En 1999, les événements survenus dans les Balkans et l'emprisonnement du chef kurde Öcalan se sont traduits par une nouvelle augmentation du nombre des manifestations politiques de résidents étrangers en Suisse. Les Albanais du Kosovo ont été dès 1998 à l'origine des deux plus grosses manifestations (20 000 et 15 000 participants), qui se sont toutes deux déroulées à Berne.

192. L'article 23 de la Constitution fédérale garantit aussi, parmi les droits fondamentaux, la liberté d'association.

« Article 23 Liberté d'association

¹ La liberté d'association est garantie.

² Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives.

³ Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir. »

193. Alors que l'article 56 de l'aCst. féd. prévoyait le droit des « citoyens » à former des associations, le nouveau texte étend clairement ce droit sans restrictions aux étrangers. Le passage du Rapport initial sur les associations d'étrangers à but politique, à qui il était possible d'imposer des restrictions policières plus sévères qu'aux associations correspondantes suisses, est donc devenu caduc. Les critères d'application des restrictions auxquelles peuvent être soumises les associations illicites ou subversives (article 275^{ter} CP) sont donc les mêmes dans les deux cas.

4.5 Article 5, lettre e: droits économiques, sociaux et culturels

194. Pour une information complète et détaillée sur les droits économiques, sociaux et culturels en Suisse, il convient de se rapporter tout d'abord au rapport de la Suisse sur la

²²¹ Voir ci-dessus, chiffre 186.

²²² SPJ 1998, page 29.

mise en œuvre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (Pacte I) du 30 juin 1994. En outre, le chapitre 3 de la Constitution fédérale mise à jour mentionne expressément des buts sociaux – ce que ne faisait pas l'ancienne Constitution, bien que la dimension sociale ait toujours été présente dans notre représentation de l'Etat. Le fait que de tels objectifs figurent dans la nouvelle Constitution vise à refléter la réalité vécue dans le domaine social. Mais aucun droit concret ne saurait être déduit des buts sociaux énumérés à l'article 41 Cst. féd.²²³. Le rôle social de l'Etat apparaît surtout à l'échelon cantonal: la plupart des constitutions cantonales récentes contiennent un catalogue indépendant de buts sociaux (comme l'article 30 de la constitution du canton de Berne, ou les articles 16 et 17 de celle du canton de Bâle-Campagne); quelques-unes garantissent même expressément le droit au travail, au logement et à la formation²²⁴.

195. Nous renvoyons ici une fois encore aux sept accords sectoriels bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE; signés le 21 juin 1999, ils ont été approuvés le 21 mai 2000 en votation populaire²²⁵. Depuis l'accord de libre-échange conclu en 1972, il s'agit de l'ensemble d'accords le plus important qu'ait signé la Suisse avec l'UE. Ils appellent un certain nombre d'ajustements dans la législation suisse. En ce qui concerne la libre circulation des personnes, les mesures prises par le Parlement visent à prévenir les abus – en particulier le bradage salarial et social. Dans le cadre de ces mesures, il est notamment prévu:

- que les travailleurs détachés seront soumis aux dispositions en vigueur en Suisse pour ce qui est des salaires et des conditions de travail, ainsi qu'aux normes de travail suisses;
- qu'en cas d'abus répétés, les conventions collectives de travail pourront être étendues (déclaration de portée générale facilitée);
- que des salaires minimums seront introduits dans le cadre de contrats-types de travail.

4.5.1 Article 5, lettre e, paragraphe i: droit au travail

196. En ce qui concerne le droit au travail, ce qui était dit dans le Rapport initial (par. 152 à 159) reste pertinent. On peut dire en complément que les travailleurs peuvent, en vertu du principe de la liberté de contracter, choisir à leur gré leur emploi, mais qu'il n'existe toujours aucun droit subjectif à l'emploi. L'interdiction générale de travailler décidée pour un an par le Conseil fédéral s'applique aux demandeurs d'asile arrivés en Suisse après le 1^{er} septembre 1999 et court jusqu'au 31 août 2000. L'opportunité de sa prorogation reste encore matière à discussion. Si cette mesure disparaît, on reviendra à l'interdiction d'exercer une activité lucrative pendant les trois mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile, comme le prévoit la loi sur l'asile; les cantons peuvent en outre prolonger ce délai de trois mois encore dans certaines circonstances (article 43 LAsi). L'interdiction posée par le Conseil fédéral constitue surtout une mesure de dissuasion visant à prévenir d'éventuels abus²²⁶.

²²³ La présence de buts sociaux dans la Constitution a suscité 95 controverses entre les partenaires sociaux et les grands partis politiques lors de la mise en consultation du projet. Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 16, 199 ss.

²²⁴ Articles 19, 22, 40 de la Constitution de 1977 du canton du Jura.

²²⁵ Le référendum facultatif ayant été demandé le 3 février 2000 contre les accords bilatéraux, ces textes ont été soumis au peuple le 21 mai 2000 et adoptés à 67,8 % des voix exprimées (pour une participation de 48 %).

²²⁶ voir motion EYMANN du 8 octobre 1999 (CN 99.3541) et réponse du Conseil fédéral du 12 janvier 2000.

a) Droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes

197. La protection des travailleurs a été améliorée avec l'entrée en vigueur le 1er juillet 1993 de la loi sur la protection des données (LPD)²²⁷, qui s'est accompagnée de plusieurs modifications apportées à la législation, notamment à l'article 328b du Code des obligations. Cet article prévoit que l'employeur ne peut traiter de données concernant les travailleurs que dans la mesure où elles portent sur les aptitudes du travailleur à remplir son emploi ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail²²⁸. L'employeur n'a pas le droit d'interroger le travailleur sur ses opinions ou ses activités syndicales et le travailleur n'est pas tenu de répondre convenablement à de telles questions. L'admissibilité des questions portant sur l'appartenance confessionnelle ou certaines données biographiques est contestée en doctrine²²⁹.

b) Droit à un salaire égal pour un travail égal et à une rémunération équitable et satisfaisante

198. Les relevés statistiques indiquent que les étrangers gagnaient en moyenne 13 % de moins que les Suisses en 1998²³⁰. Il faut toutefois nuancer cette constatation: si les étrangers provenant du nord et de l'ouest de l'Europe (UE) étaient mieux rémunérés que les Suisses, ceux des pays du sud de l'Europe – membres ou non de l'UE – l'ont été nettement moins. L'écart s'explique notamment par le niveau de formation et le fait que les branches occupant une proportion élevée d'étrangers versent en général des salaires inférieurs, alors que le travail est mieux rémunéré dans les branches employant peu d'étrangers.

199. Au deuxième trimestre 1998, le salaire médian standardisé²³¹ des travailleurs étrangers avoisinait les 4 700 francs par mois, contre 5 400 francs par mois pour les travailleurs suisses, soit 13 % de plus à peu près. Si les hommes d'origine étrangère gagnaient 20 % de moins que les Suisses, le salaire médian standardisé des femmes d'origine étrangère était inférieur de 15 % à celui des Suissesses. On distingue donc de sensibles différences entre les salaires des Suisses et des étrangers; les étrangères constituent le groupe le moins bien rémunéré des personnes exerçant une activité lucrative et sont manifestement doublement défavorisées. Aucune statistique n'a jusqu'à présent permis de constater de discrimination par le revenu à l'encontre des étrangers. La règle ci-dessus ne s'applique en effet pas à trois branches, ce qui infirme l'hypothèse d'un retard général des salaires des étrangers: dans l'industrie manufacturière, le salaire médian standardisé est légèrement supérieur à la moyenne suisse – malgré une forte proportion d'étrangers, dont une bonne part en provenance du sud de l'Europe; en revanche, la branche du commerce et de la réparation verse des salaires bas, tout en employant une proportion plutôt moyenne d'étrangers.

²²⁷ RS 235.1.

²²⁸ Voir CHRISTIANE BRUNNER/JEAN-MICHEL BÜHLER/JEAN-BERNARD WAEBER, Commentaire du contrat de travail, 2nd édition, Lausanne 1996, notes 6-8 sur l'article 320 CO, liées aux notes 3 et 4 sur l'article 328b CO; voir ATF 120 II 118 ss.

²²⁹ ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL, Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht: der Arbeitsvertrag OR 319-362 mit Kommentaren für Lehre und Praxis, 5e édition, Zurich 1992, note 10 sur l'article 320 CO; voir ATF 122 F 267.

²³⁰ Office fédéral de la statistique, La population étrangère en Suisse 1998, Neuchâtel 1999, pages 40 ss.

²³¹ Le salaire médian correspond au salaire que dépasse la moitié de l'ensemble des travailleurs, tandis que l'autre moitié ne l'atteint pas. Dans le salaire standardisé (médian), le revenu salarial des travailleurs à temps partiel a été converti en rémunération équivalente à plein temps.

c) Droit à la protection contre le chômage

200. En ce qui concerne la protection contre le chômage, les indications du Rapport initial de la Suisse (chiffre 158) restent valables.

4.5.2 Article 5, lettre e, paragraphe ii: droits syndicaux

a) Droit de se syndiquer

201. Le droit de se syndiquer représente un cas particulier relativement indépendant du droit d'association, avec son propre développement historique et sa problématique spécifique. La liberté de constitution et d'activité des associations de travailleurs et d'employeurs ayant vocation à organiser collectivement les rapports de travail est protégée par l'article 23 Cst. féd., mais aussi l'article 11 CEDH, l'article 22 du Pacte II et l'article 8 Pacte I²³². La Constitution fédérale mise à jour garantit maintenant en outre expressément, à l'article 28, la liberté syndicale – individuelle²³³ aussi bien que collective. En complément au Rapport initial, il faut aussi mentionner l'existence de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation)²³⁴ entrée en vigueur le 1er mai 1994.

202. La LPD déjà mentionnée plus haut régit le traitement des données concernant des personnes physiques et morales effectué par les personnes privées et des organes fédéraux (article 2, alinéa 1 LPD). A l'article 3, lettre c, chiffre 1, la LPD classe comme « sensibles » les données sur les activités syndicales des personnes. L'article 11, alinéa 3 LPD stipule que les personnes privées qui traitent régulièrement des données sensibles ou des profils de la personnalité ou communiquent des données personnelles à des tiers sont tenues de déclarer leurs fichiers si le traitement de ces données n'est soumis à aucune indication légale et les personnes concernées n'en ont pas connaissance. Les personnes privées qui omettent de déclarer leurs fichiers (article 34 LPD) sont punissables.

b) Droit de grève

203. La Constitution fédérale révisée déclare expressément à l'article 28, alinéa 3 la grève licite dans la mesure où elle découle de la liberté syndicale²³⁵. Selon la doctrine dominante, la grève est admissible si elle a l'appui d'une organisation de travailleurs, ne concerne que les rapports de travail, ne viole pas une obligation de maintenir la paix du travail et respecte le principe de la proportionnalité²³⁶. L'article 28, alinéa 4, Cst. féd. prévoit que la loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes. Cette disposition ne peut servir qu'à garantir un niveau minimum de service public. Il existe une interdiction expresse de grève faite aux fonctionnaires et aux employés de la Confédération²³⁷. Le Conseil fédéral

²³² La liberté de se syndiquer est en outre garantie par la Convention n° 87 de l'OIT concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (en vigueur depuis le 25 mars 1976, RO 1976 pages 689 ss) et l'accord n° 151 de l'OIT concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique (en vigueur depuis le 3 mars 1982, RO 1982, RO 1982 page 334).

²³³ Les représentants élus des travailleurs bénéficient aussi d'une protection accrue contre le congé en vertu de l'article 336, alinéa 2, lettre b CO.

²³⁴ RS 822.14.

²³⁵ FF 1997 I 179.

²³⁶ ATF 125 III 277.

²³⁷ Article 23 du statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) et article 25 du Règlement des employés (172.221.104).

estime toutefois qu'il ne convient pas de priver l'ensemble des fonctionnaires du droit de grève²³⁸.

La Constitution fédérale révisée déclare expressément à l'article 28, alinéa 3, la grève et le lock-out licites dans la mesure où ils découlent de la liberté syndicale, quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

4.5.3 Article 5, lettre e, paragraphe iii: droit au logement

204. Le droit constitutionnel suisse ne prévoit, même après sa révision, aucun droit exprès au logement. L'article 41, alinéa 1, lettre e, Cst. féd. dispose toutefois que la Confédération et les cantons s'emploient à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.

4.5.4 Article 5, lettre e, paragraphe iv: droit aux soins médicaux publics et à la sécurité sociale

a) Droit aux soins médicaux publics et au suivi médical

205. Les informations suivantes concernent surtout l'asile. Devant la montée générale des coûts encourus au titre de l'asile, le groupe de travail « Financement de l'asile » constitué par la Confédération a suggéré des mesures d'économies actuellement en discussion. Dans le domaine de la santé, il a proposé de commencer par examiner les effets des restrictions introduites le 1^{er} octobre 1999 en ce qui concerne les fournisseurs de prestations (médecins, hôpitaux) pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, avant que ne soit envisagée une restriction sur les prestations elles-mêmes. Une motion déposée au Conseil national²³⁹ a chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de loi qui restreigne les prestations médicales à accorder aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger, et impose des délais de carence pour le droit aux soins. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral indique que, même si les dépenses de la Confédération pour les soins apportés à ces personnes ont augmenté depuis 1996 (voir tableau ci-dessous), il n'est pas possible de dire à combien s'élèvent réellement les coûts des soins fournis aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. Les chiffres suivants comprennent les coûts des primes, des quotes-parts et des franchises. Ils représentent environ 90 % des coûts des soins apportés aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. S'y ajoutent les frais dentaires (3,5 % des dépenses) et les autres frais liés aux soins (hébergement dans des homes, etc.), qui constituent 6,5 % des dépenses.

1996	1997	1998	1999
83,9 millions CHF	87,3 millions CHF	113,3 millions CHF	147 millions CHF (budget 1999)

²³⁸ La nouvelle loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (FF 2000 2105) contient à l'article 24, alinéa 1, une disposition couvrant le droit de grève: si la sécurité de l'Etat, la sauvegarde d'intérêts importants commandés par les relations extérieures ou la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux l'exigent, le Conseil fédéral peut limiter ou supprimer le droit de grève pour certaines catégories d'employés.

²³⁹ Motion RAGGENBASS du 8 octobre 1999 (n° 99.3551) « Limiter l'accès aux soins des demandeurs d'asile ».

206. Durant les mêmes années, les coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins ont été les suivants (soit: dépenses de l'assurance-maladie, quotes-parts et franchises comprises, pour l'ensemble des assurés: Suisses, étrangers et personnes relevant de l'asile):

1996	1997	1998	1999
12 459 millions CHF	13 138 millions CHF	14 024 millions CHF	14 476 millions CHF (prévisions)

207. Ces dernières années, la Suisse a accordé une protection à un grand nombre de personnes venues de régions où il y avait des guerres civiles (notamment de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo). Elle a accueilli en premier lieu des personnes handicapées ou malades. Ce phénomène et les traumatismes vécus par la plupart de ces personnes durant les guerres civiles sont bien sûr à l'origine des différences de coûts que l'on constate par rapport aux assurés suisses.

208. Le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance 2 sur l'asile²⁴⁰ au 1er octobre 1999. Cette modification oblige les cantons à restreindre la liberté de choix des fournisseurs de prestations pour les requérants d'asile. Il appartient maintenant aux cantons de développer un modèle de médecins de premier recours (« *gate keepers* ») adapté à leur situation. Il peut s'agir d'un modèle de médecins de famille avec des médecins-conseils, d'un cabinet HMO ou d'un véritable réseau de santé tel qu'il existe dans le canton de Vaud. La restriction des prestations elles-mêmes est toutefois encore en discussion.

b) Droit à la sécurité sociale et aux services sociaux

209. Comme indiqué dans le Rapport initial, le système suisse de sécurité sociale se compose de diverses branches d'assurance, sans distinction entre les ressortissants suisses et étrangers. Le système de base de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (« premier pilier ») prévoyait initialement pour les étrangers un traitement différent d'une part pour ce qui est des conditions d'obtention des prestations, et d'autre part en ce qui concerne la possibilité de les percevoir à l'étranger. La 10^e révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1er janvier 1997, a éliminé cette différence de traitement entre Suisses et étrangers pour ce qui est de l'accès aux prestations en espèces contributives. Depuis le 1er janvier 1997, toute personne vivant et/ou travaillant en Suisse doit cotiser jusqu'à l'abandon de son activité lucrative, et au moins jusqu'au moment où elle atteint l'âge normal de la retraite AVS (65 ans pour les hommes, et 62 ans pour les femmes jusqu'à l'année 2000). Depuis cette révision, toute personne remplissant les conditions requises a droit à sa propre rente de retraite ou d'invalidité individuelle. Les ressortissants vivant en Suisse d'un Etat avec lequel il n'existe aucun accord particulier (ou leurs survivants) ont droit à une rente en cas de réalisation du risque pour autant qu'ils aient cotisé pendant une année complète au moins à l'AVS/AI suisse (minimum d'un an de cotisation exigé).

210. Depuis l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, et conformément à la décision du Tribunal fédéral des assurances (TFA) du 15 octobre 1999²⁴¹, le droit à une rente AVS ou AI ne dépend plus du fait que la personne assurée ait *personnellement* versé ses cotisations pendant un an au moins. En dehors de l'éventuelle prise en compte de bonus éducatifs ou de bonifications pour tâches d'assistance, le minimum d'un an de cotisation exigé par la loi dans le domaine de l'AI peut aussi être satisfait en l'absence d'activité lucrative si la personne a été assurée au total pour plus de onze mois (assurance volontaire

²⁴⁰ RS 142.312.

²⁴¹ Arrêt I 259/99 du 15 octobre 1999.

ou obligatoire) et était mariée pendant ce temps à un partenaire exerçant une activité lucrative et versant au moins le double de la cotisation minimale (règlement sur l'assurance-invalidité [RS 831.201], article 32, alinéa 1; règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants [RS 831.101], article 50; LAVS [RS 831.10], article 3, alinéa 3, lettre a et article 29^{ter}, alinéa 2, lettre b). La 10e révision de l'AVS a aligné sur ce point le traitement des étrangers sur celui des citoyens suisses.

211. En octobre 1995, le Tribunal fédéral a reconnu un droit constitutionnel non écrit à des conditions minimales d'existence, susceptible d'être appliqué (ATF 121 I 367). Le Tribunal fédéral a estimé que la satisfaction des besoins humains élémentaires est indispensable dans une collectivité fondée sur le droit et la démocratie. Il s'est rallié à la doctrine, qui fait découler la reconnaissance de ce droit des principes constitutionnels suivants: le principe de la dignité humaine, qui garantit à toute personne ce qu'elle est en droit d'attendre de la collectivité pour une existence humaine; le droit à la vie, élément premier de la liberté de la personne, qui ne serait plus garanti si sa survie n'était plus assurée; la liberté personnelle, garante de toutes les manifestations élémentaires de l'épanouissement personnel; et le principe d'égalité, qui a aussi pour fonction de garantir un minimum de justice matérielle. Le Tribunal fédéral a jugé que les étrangers peuvent, tout comme les Suisses, invoquer ce droit à des conditions minimales d'existence, indépendamment de leur statut dans le pays²⁴². Cet arrêt a donné lieu à une initiative du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a demandé que soit menée une réflexion sur le droit à la satisfaction des besoins élémentaires de l'être humain et sur les moyens juridiques de faire valoir ce droit²⁴³.

212. L'article 12 de la Cst. féd. a intégré cette jurisprudence du Tribunal fédéral et mentionne ce droit à l'aide dans des situations de détresse:

« Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

4.6 Article 5, lettre f: droit d'accès à tous les lieux et services destinés à l'usage du public

213. L'article 5, lettre f de la Convention exige des Etats parties qu'ils garantissent en droit l'accès sans discrimination à « tous lieux et services destinés à l'usage public, tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs ». La Suisse a rendu punissable au titre de l'article 261^{bis} alinéa 5 CP ces formes classiques d'apartheid et de ségrégation qui remettent en cause le droit de chacun à effectuer les actes juridiques de la vie courante dans le but de se procurer les biens nécessaires à son existence.

214. La majorité des condamnations prononcées en vertu des textes pénaux interdisant la discrimination raciale punissent des actions, des propos ou des écrits racistes ou antisémites²⁴⁴. Il a fallu attendre la période sous revue pour qu'une condamnation pénale soit prononcée pour refus de fournir une prestation destinée au public. Cela s'explique notamment par la difficulté qu'il y a à apporter la preuve du motif raciste du refus, lorsque

²⁴² Dans d'autres décisions, le Tribunal fédéral a précisé la portée et les limites de ce droit fondamental (voir par exemple ATF 122 II 193, 122 I 101).

²⁴³ Voir recommandation no. R (2000) 3, adoptée le 19 janvier 2000 par le Conseil des ministres (Recommandation No. R [2000] 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship).

²⁴⁴ En ce qui concerne la pratique des tribunaux, se reporter ci-dessus aux chiffres 104 ss.

le refus est signifié par oral et que la personne prétend ensuite qu'il n'était pas motivé par des considérations racistes²⁴⁵. Cela a suscité dans certaines parties de la littérature des propositions de renversement de la charge de la preuve, comme le fait la loi sur l'égalité entre femmes et hommes.

5. Article 6: garantie de voies de recours effectives

215. Les personnes exposées en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse à des actes discriminatoires, hostiles ou de violence, voire susceptibles d'être menacées de tels actes, bénéficient en Suisse d'une protection à divers niveaux. A l'égard des pouvoirs publics, elles peuvent se prévaloir des divers droits que leur confère la Constitution fédérale. En ce qui concerne le cadre juridique général de la protection des droits de l'homme ainsi que le système d'indemnisation et de réhabilitation des victimes, on pourra se reporter au Document de base constituant la première partie des rapports des Etats parties, chiffres 46 ss (HRI/CORE/1/Add.29).

216. En complément, il faut aussi mentionner les accords du Conseil de l'Europe portant spécifiquement sur les droits de l'homme; ils s'appuient indéniablement sur la Convention du 4 novembre 1950 sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH)²⁴⁶. Dans son contenu, la CEDH reflète en grande partie la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 de l'ONU et protège surtout les droits individuels classiques. Tout comme les libertés garanties par la Constitution, les dispositions matérielles de la Convention sont immédiatement applicables et possèdent un caractère obligatoire pour les autorités publiques à tous les niveaux. Les citoyens peuvent directement se prévaloir des normes de la Convention, une fois écoulé le délai de recours devant les instances juridiques nationales, en déposant un recours individuel devant la *Cour européenne des droits de l'homme*.

6. Article 7: mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information

6.1 Introduction

217. La lutte contre le racisme a été notablement intensifiée et développée à différents niveaux au cours de la période sous revue dans le domaine de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information. On en est en particulier redevable à l'effort systématique et dévoué de diverses institutions et organisations à tous les échelons de l'Etat, et à leur coopération avec des organisations non gouvernementales et des groupements de la société.

²⁴⁵ Voir l'ordonnance de non-lieu du 10 juillet 1998 rendue par le ministère public du district de Zurich. Infraction à l'article 261^{bis}, alinéa 4 et 5 CP: refus de vendre un billet de cinéma à un Noir. En ce qui concerne l'alinéa 5, l'accusée a fait valoir que son refus n'était pas motivé par la couleur de la peau du dénonciateur, mais par sa mauvaise humeur générale, à telle enseigne qu'elle n'aurait vendu de billet à personne. Le cas ne représentait donc pas un refus de service pour motif racial. L'affaire s'est terminée sur un non-lieu.

²⁴⁶ En ce qui concerne la CEDH, se reporter par exemple à JOCHEN A. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, Europäische Menschenrechts-Konvention. EMRK-Kommentar, 2., vollst. Neubearb. Aufl. unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs, Kehl 1996; HERIBERT GOLSONG, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Loseblatts Ausgabe, Cologne 1993.

Cf. ad 309 / 320

Le Conseil fédéral a arrêté, le 27 juin 2001, une **ordonnance sur l'aide aux projets de sensibilisation et de prévention en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie**, dans le but de soutenir des projets visant à sensibiliser l'opinion publique aux droits de l'homme ou à prévenir l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie. Ce soutien concerne les projets relevant des domaines suivants: école, formation (enfants, adolescents et adultes), sensibilisation, prévention, conseils aux victimes ou en cas de conflit. Pour bénéficier d'un soutien, les projets doivent être susceptibles d'avoir un impact important et un effet multiplicateur, impliquer dans la mesure du possible les personnes directement concernées, viser le long terme et la durabilité et pouvoir être évalués quant à leur réalisation et leur impact. Les subsides peuvent également être destinés à la mise en place ou au renforcement des structures nécessaires. Un groupe de travail interdépartemental établit un programme annuel pour la sélection des demandes de subsides. Pour la période allant de 2001 à 2005, l'Assemblée fédérale a accordé un crédit-cadre de 15 millions de francs.

6.2 Niveau fédéral

6.2.1 Commission fédérale contre le racisme

218. Le 23 août 1995, le Conseil fédéral décidait de créer la Commission fédérale contre le racisme (CFR), qui a pris ses fonctions le 1er septembre 1995²⁴⁷. La CFR est libre de définir ses grandes tâches dans le cadre de son mandat²⁴⁸; elle a concentré son activité sur les points suivants au cours de ses cinq premières années d'existence:

- prise de contacts avec les cantons;
- création d'un réseau d'organisations non gouvernementales spécialisées;
- écoles, médias, monde du travail et collectivités publiques;
- condition des gens du voyage;
- condition des musulmans en Suisse;
- l'antisémitisme sous toutes ses formes.

219. En décembre 1998, un postulat émanant des partis bourgeois a demandé la dissolution de la CFR²⁴⁹, entre autres pour les raisons que la Commission était superflue, que son mandat était trop large et qu'il renfermait des formules creuses impossibles à mettre en pratique. Mais les nombreuses actions entreprises par la Commission et ses projets en cours, dont la présentation ne peut être ici que synthétique, brossent un tableau tout différent²⁵⁰. Dans sa prise de position sur le postulat, le Conseil fédéral constate que l'activité de la CFR suscite un écho favorable au sein de l'administration, auprès des médias et des milieux intéressés de l'opinion, ainsi que de la classe politique. On trouvera ci-

²⁴⁷ Se reporter à ce sujet au rapport initial de la Suisse, chiffres 169 ss.

²⁴⁸ « [La commission] s'occupe de discrimination raciale, s'emploie à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou religieuse, religion différentes, combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attache une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace. »

²⁴⁹ Postulat MÖRGELI du 22 décembre 1999 « Dissolution de la Commission fédérale contre le racisme » (CN 99.3645).

²⁵⁰ Voir la prise de position du Conseil fédéral sur le postulat Mörgeli du 22 décembre 1999.

dessous une présentation structurée des grandes activités de la CFR, avec à chaque fois un projet représentatif et des actions particulièrement axées sur la prévention²⁵¹.

a) Activités opérationnelles

220. La CFR fournit un travail de relations publiques et mène des campagnes de sensibilisation et de prévention centrées sur la lutte contre le racisme. Les exemples suivants sont particulièrement représentatifs.

- La campagne « Der schöne Schein »²⁵² (les belles apparences) lancée le 9 juillet 1997 repose sur une série d'affiches et d'annonces qui a suscité un large écho dans les médias et l'opinion publique.
- La brochure « SPOCK » a été produite dans le cadre de la campagne contre l'exclusion et la xénophobie dans le monde du travail; elle s'adresse surtout aux jeunes. Elle emprunte le format du journal et a été présentée à la presse le 15 octobre 1997. Sa première édition allemande a été tirée à 100 000 exemplaires et distribuée dans des écoles, des sociétés, des associations et des syndicats. En 1999 a été produite une version régionale adaptée, combinant l'italien et le français.
- Le bulletin semestriel TANGRAM (paru pour la première fois en octobre 1996) s'adresse à la classe politique, aux collectivités publiques de tout niveau et à d'autres cercles intéressés; ses articles objectifs sur de grands thèmes informent et nourrissent la discussion. Il est distribué gratuitement aux membres du Parlement, aux administrations fédérales, cantonales et communales, aux bibliothèques cantonales, ainsi que, de plus en plus, à des cercles intéressés du grand public. Le tirage total est de 10 000 exemplaires.

b) Activités de conseil

221. La CFR conseille et soutient les autorités fédérales dans la préparation des textes législatifs et leur exécution ainsi que dans la préparation de leurs avis et rapports. En outre, elle développe des activités d'assistance à des particuliers et joue un rôle d'intermédiaire (voir ci-dessous lettre e, pour son rôle de médiateur).

- Consultations sur le rapport ARBENZ sur une politique suisse en matière de migration (1996) et sur la révision de la Constitution fédérale (1996)²⁵³.
- Avis sur le Schéma directeur de la ville de Berne en matière de politique d'intégration (1997).
- Recommandations relatives à la lutte contre l'antisémitisme dans le rapport « L'Antisémitisme en Suisse. Rapport sur les manifestations historiques et actuelles avec recommandations d'action » (1998).
- Propositions sur le problème des classes séparées²⁵⁴.

c) Coopérations

222. La CFR développe des coopérations: elle collabore avec des collectivités publiques à tous les échelons (communal, cantonal, national et international); elle noue et entretient

²⁵¹ Se reporter aux rapports d'activité 1997-1999 de la CFR. D'autres projets de la Commission sont mentionnés dans le présent rapport, dans le contexte dont ils relèvent.

²⁵² Voir TANGRAM 3/97, pages 53 ss. La campagne a reçu la « Golden United Nations Award ».

²⁵³ Publié dans TANGRAM 1/96.

²⁵⁴ Voir ci-dessous, chiffre 243.

des contacts avec des organisations non gouvernementales et des milieux intéressés. On peut en donner les exemples suivants.

- Mise en œuvre de mesures de prévention de l'antisémitisme: discussions avec la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse et la Conférence des évêques suisses, ainsi qu'avec des ONG.
- Organisations de la rencontre internationale « The Place and Role of National Specialized Bodies Combatting Racism » (22-24 octobre 1998) en liaison avec le Conseil de l'Europe à l'Institut suisse de droit comparé.
- Organisation d'une rencontre entre des ONG et le délégué suisse à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (CERI) du Conseil de l'Europe en 1999; cette rencontre doit devenir annuelle.
- Coopérations avec des ONG en vue du développement du réseau téléphonique national SOS Racisme et sur des interventions au cas par cas.

d) Analyses scientifiques

223. La CFR encourage l'étude scientifique et ethnique des phénomènes de racisme ainsi que la préparation d'informations sur des situations concrètes et leurs répercussions sociales. On peut en donner les exemples suivants.

- Publication de l'étude de WALTER KÄLIN et MARTINA CARONI sur la discrimination dans le droit des étrangers « Diskriminierungsverbot und Familiennachzug » (interdiction de la discrimination et regroupement familial) en décembre 1998 (dans le sillage de cette étude, la CFR a organisé le 14 janvier 1999 avec l'Institut de droit public et le service de formation continue de l'université de Berne une rencontre sur la discrimination fondée sur des critères ethniques et culturels, destinée aux spécialistes intéressés).
- Réalisation de colloques, par exemple sur la question de l'intégration institutionnelle des musulmans en Suisse (18 janvier 2000) à l'université de Berne et participation à des rencontres de chercheurs en Suisse et à l'étranger.
- Coproduction de l'ouvrage « Rassendiskriminierung. Gerichtspraxis zu Artikel 261^{bis} StGB » (pratique juridique relative à la norme pénale antiracisme – article 261^{bis} CP), en coopération avec la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme et la Société pour les minorités en Suisse (paru en 1999).

e) Rôle de médiateur

224. La CFR joue aussi un certain rôle de médiateur, dans le cadre de son mandat et dans la limite des moyens dont elle dispose.

- La CFR constitue un centre d'information pour les particuliers dans des situations de conflit ou de discrimination.
- La CFR intervient en qualité de médiateur de sa propre initiative. Elle est par exemple intervenue auprès des gouvernements cantonaux pour les pousser à créer des centres d'information cantonaux pour les victimes d'actions racistes et pour le règlement de conflits interculturels.

225. La CFR a examiné au total entre 250 et 300 cas qui lui ont été soumis entre septembre 1995 et mars 1998. Un tiers environ d'entre eux émanaient de particuliers, le reste se répartissant entre les médias, des groupements d'intérêts, des informations des membres de la Commission et des ONG. Dans 65 % des cas, le problème a pu être réglé par une seule conversation téléphonique ou une lettre à l'instance concernée. Dans un tiers

des cas, des services cantonaux ont été impliqués. La durée des conflits a varié de l'intervention unique jusqu'à plus d'un an. S'il n'a été que rarement possible d'aboutir à des solutions fondées sur un accord complet, l'action de la Commission a bien souvent calmé les choses. Ce qui pousse à passer du simple règlement des conflits à une authentique prévention.

226. En conclusion, on constate que la CFR a déployé de nombreuses activités centrées sur la prévention du racisme et de l'antisémitisme dans des domaines très variés de la vie publique, et fournit ainsi un travail de qualité²⁵⁵. Il faut en particulier souligner la fonction de médiateur que lui confie son mandat, et que son président remplit avec dévouement, secondé par le secrétariat. La CFR joue un rôle charnière dans l'information et la motivation des administrations et des autorités cantonales. Les représentants de ces dernières auprès de la Commission exercent à cet égard une fonction importante. Les rencontres régulières de la Commission avec ses interlocuteurs des cantons sont également très utiles.

6.2.2 Commission fédérale des étrangers (CFE)

227. Le Parlement a fait figurer en juin 1998 dans la loi (LSEE) la Commission fédérale des étrangers (CFE), créée par simple arrêté du Conseil fédéral en 1970. Son mandat, déjà décrit avec précision dans le Rapport initial, consiste à explorer les possibilités de meilleure cohabitation entre les populations suisse et étrangère, ainsi qu'à susciter et à soutenir des initiatives dans ce sens. Le Conseil fédéral peut désormais recourir à la CFE sur la base de la LSEE. La Commission est à présent habilitée à proposer le versement de subventions et à se prononcer sur les demandes de subventions (article 25a LSEE). Cet article donne à la Confédération la possibilité de soutenir financièrement les projets d'intégration des cantons, des communes ou de tiers – qui doivent toutefois s'associer convenablement au financement desdits projets. L'intégration devient ainsi une tâche commune, ce qui souligne son importance politique et sociale. Il convient de mentionner dans ce contexte le rapport sur l'intégration de la CFE, paru en octobre 1999 (voir également chiffre 228).

228. Le Conseil fédéral avait chargé en 1995 la CFE de préparer à l'intention du Parlement un rapport sur la politique suisse d'intégration sociale dans l'avenir. Le premier projet de rapport a donné lieu à une ample consultation en 1996-97 auprès de toutes les organisations suisses et étrangères concernées. Le rapport, intitulé « L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse », a été remis le 22 octobre 1999. Il recommande notamment de développer l'apprentissage des langues et la formation continue des étrangers adultes, d'impliquer davantage les étrangers dans les décisions politiques et dans les projets de promotion de l'intégration des scolaires étrangers. Le DFJP a chargé l'Office fédéral des étrangers (OFE) de préparer une ordonnance d'intégration sur la base de ce rapport et de l'article 25a LSEE, qui doit entrer en vigueur le 1er octobre 2000. Il est prévu d'allouer 5 millions de francs de soutien à des projets en 2001; après quoi, la Confédération accroîtra cette aide à hauteur de 7,5 millions de francs.

Cf. ad 40 / 72 / 327

229. Le Conseil fédéral a pris connaissance le 12 janvier 2000 du rapport de la CFE. Il a décidé de rattacher le secrétariat de la CFE à l'Office fédéral des étrangers (OFE) du DFJP,

²⁵⁵ Voir également la prise de position du Conseil fédéral sur le postulat MÖRGELI (notes 249 et 250).

dont il dépendait déjà administrativement²⁵⁶. Cette nouvelle distribution des compétences et l'extension du champ d'activité de la CFE qui l'accompagne doit entre autres accélérer la concrétisation des grandes mesures d'intégration. Le rattachement du secrétariat de la CFE permet de concentrer dans un même service toutes les questions de migration, hormis l'asile et les réfugiés²⁵⁷. Le Conseil fédéral en escompte des effets de synergie et une meilleure coordination. Des doubles emplois seront éliminés. La possibilité de s'appuyer sur une structure administrative donne les moyens financiers et humains ainsi que les compétences requises pour traiter convenablement les problèmes et permet l'échange direct d'informations avec d'autres niveaux d'intégration (marché du travail et naturalisations en particulier) que gère l'OFE. Cela revêt une importance notable dans la perspective de la mise en œuvre de l'article 25a LSEE (promotion de l'intégration par la Confédération). Les conditions sont ainsi réunies pour que l'intégration de la population résidente étrangère devienne un pilier de la politique de la Confédération à l'égard des étrangers.²⁵⁸

6.2.3 Commission fédérale des réfugiés (CFR)

230. La Commission fédérale des réfugiés (CFR) joue principalement le rôle de commission consultative auprès des autorités fédérales. Son règlement d'organisation a été revu et officiellement adopté le 18 novembre 1997 sur la base des résultats d'une enquête interne menée par la Commission en 1996 sur ses activités et fonctions à venir ainsi que sur les objectifs du DFJP. Il convient de mentionner ici particulièrement le catalogue de tâches rédigé à cette occasion, qui reprend le mandat adopté par arrêté du Conseil fédéral le 6 mars 1995 et révisé. La formulation de l'article 1, alinéa 2 de son règlement reflète l'importance croissante des questions financières dans la politique de l'asile et des réfugiés. Les missions de la CFR ont donc été définies comme suit.

« Tâches Article premier

¹ La commission apprécie, à l'intention de Conseil fédéral et de l'administration fédérale, la situation dans le domaine des l'asile et des réfugiés.

² Elle prend position sur des questions relevant de la politique en matière d'asile et de réfugiés dans tous ses aspects, aussi bien politiques, juridiques, humanitaires que sociaux. Elle contribue à l'élaboration d'une politique en matière d'asile et de réfugiés qui tienne compte des facteurs humains, techniques et financiers et qui soit susceptible de recueillir un large consensus.

³ Elle s'exprime sur la pratique suivie par la Confédération dans le domaine de l'asile et participe au développement de la politique en matière d'asile et de réfugiés.

⁴ Elle traite de problèmes généraux liés aux migrations, tout particulièrement sous l'angle de la politique en matière d'asile et des réfugiés.

²⁵⁶ Le secrétariat de la Commission (28 personnes) était déjà rattaché administrativement à l'OFE par le biais du service de coordination pour les questions d'intégration. La CFE conserve toutefois le statut de commission extraparlamentaire.

²⁵⁷ L'OFE est déjà chargé de la police des étrangers, de l'appréciation du marché du travail, de la libération des contingents fédéraux, des questions de visas, des conseils à l'émigration, des demandes de naturalisation et des questions de nationalité ainsi que de la mise en œuvre de la politique des étrangers et de la législation en la matière.

²⁵⁸ Se reporter également à la prise de position du Conseil fédéral sur la motion du 21 décembre 1999 du groupe socialiste « Intégration des étrangers. Campagne d'information » (CN 99.3617) ainsi qu'aux explications du Conseil fédéral sur la motion du 21 décembre 1999 du groupe socialiste « Création d'un bureau pour l'intégration des étrangers » (CN 99.3616).

⁵ Elle est entendue, dans le cadre de la procédure de consultation, sur des travaux législatifs réalisés dans le domaine de l'asile, des réfugiés et des migrations.

⁶ Elle peut être consultée pour des questions touchant au domaine de l'asile et des réfugiés dans le cadre d'accords internationaux signés par la Suisse.

⁷ Elle établit, à l'intention du Conseil fédéral, un rapport annuel sur ses activités et lui soumet ses recommandations.

⁸ Elle travaille, dans le cadre d'un comité de coordination, en étroite collaboration avec la Commission fédérale des étrangers et la Commission fédérale contre le racisme, et entretient des relations avec d'autres commissions fédérales, pour autant que leurs activités soient liées avec son mandat. »

231. La CFR a organisé le 27 septembre 1996 une réunion sur les perspectives qui s'offrent aux réfugiés de la violence bosniaque. Y ont notamment pris part des représentants des autorités suisses et étrangères intéressées. A la réunion consacrée le 18 novembre 1997 par la CFR au rapport de la commission d'experts sur la migration, la CFE s'est exprimée sur les suites possibles à donner au projet et les buts d'une politique porteuse en matière de migration, ainsi que la nécessité d'intégrer le long terme dans cette réflexion²⁵⁹. Le 29 octobre 1998, la CFR a organisé une réunion comparant l'asile en Suisse et dans d'autres pays d'accueil européens. En novembre 1999, elle a remis au Conseil fédéral ses recommandations et son rapport « Décision de renvoi et acceptation ». Ce dernier a été présenté au public à la mi-février 2000.

6.2.4 Coopération entre les commissions

232. La coopération s'est développée au cours de la période sous revue à l'échelon fédéral, c'est-à-dire entre les commissions contre le racisme, des étrangers et des réfugiés. En juin 1998, elles ont rendu un avis commun sur le nouveau modèle de migration du groupe d'experts constitué par le DFJP. Le 25 mars 1999, les membres de la Commission fédérale contre le racisme et de la Commission fédérale des réfugiés ont pour la première fois tenu une réunion commune; elles ont passé en revue les points communs et les différences de leurs champs d'activité respectifs ainsi que la possibilité d'intensifier la coopération entre elles.

6.3 Institutions cantonales et communales

233. Il faut enfin mentionner les efforts que déploient les cantons pour créer des centres cantonaux compétents en matière de discrimination, ou développer les centres existants. Là encore, rappelons qu'il est difficile de distinguer les cas de discrimination spécifiquement raciale ou les problèmes relevant des droits de l'homme en général. Il n'existe par exemple encore aucun centre faisant office de médiateur et connaissant des violations générales des droits de l'homme: le mandat de la Commission fédérale contre le racisme est spécifiquement limité à la discrimination raciale. La création d'un organisme national de ce type est actuellement à l'étude²⁶⁰.

234. Il existe dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Zurich ainsi que dans les villes de Zurich, de Berne et de Winterthour des médiateurs cantonaux ou communaux offrant des services de conseil et d'arbitrage aisément accessibles. Ils interviennent dans les conflits entre particuliers ou entre des particuliers et des collectivités

²⁵⁹ Rapport de la Commission fédérale des réfugiés du 9 janvier 1998.

²⁶⁰ Voir à ce sujet l'initiative parlementaire FANKHAUSER « Droits de l'homme. Création d'un service de médiation », adoptée le 4 octobre 1999 par 90 voix contre 68.

publiques, et défendent ainsi dans la pratique les droits de l'homme. Parfois, ces centres de médiation ont aussi compétence en matière de discrimination (à Bâle-Ville ou à Zurich, par exemple).

235. Des centres spécifiquement responsables des questions de discrimination sont aussi en cours de constitution, ou déjà rattachés à des organismes existants²⁶¹.

- dans certains cantons, de tels centres sont à l'étude ou en cours de mise en place, comme en Appenzell Rhodes-Extérieures et à Fribourg;
- dans divers cantons, on discute encore actuellement de la constitution et de la forme exacte des commissions ou des services spécialisés dans les questions des étrangers; c'est le cas, par exemple, dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Berne, de Genève, de Soleure, de Zoug et du Tessin.

236. Il existe en outre dans quelques villes et communes de Suisse des centres privés ou semi-privés fournissant leurs conseils en cas de conflit ou de discrimination raciale; certains travaillent directement avec les services publics, ou sont soutenus par eux. On peut citer les exemples ci-dessous.

- Zurich: Konfliktophon (centre de conseil sur les conflits culturels); TikK - SOS-Team pour les conflits interculturels et la violence de la SSUP; groupement d'intérêt Binational (conseils relatifs au mariage, au permis de séjour, aux enfants, etc.), centre DERMAN de promotion interculturelle de la santé pour les Turcs de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO).
- Berne: Intermedio (conseils et médiation sur les questions et les conflits interculturels), centre de conseil pour les femmes étrangères et leur famille – BAFFAM (conseils sur les problèmes quotidiens, relations avec les autorités publiques, assurances, etc.); association des droits de l'homme «Augen auf!» (conseils sur les questions d'asile et en cas de bavure des institutions); Asylhilfe Bern (conseils); fondation Bildung und Entwicklung (perfectionnement des enseignants).
- Lausanne: Association romande contre le racisme - ACOR (conseils et médiation); Fondation Education et Développement
- Genève: Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme - LICRA (conseils juridiques).

6.4 Mesures concernant l'enseignement et l'éducation

6.4.1 Généralités

237. La formation scolaire occupe une place particulière dans la réalisation des objectifs de l'article 7 de la Convention. Pour une présentation générale du système de formation de la Suisse, on pourra se reporter au Rapport initial de la Suisse. Il convient surtout de rappeler que, comme l'expliquait en détail ce rapport, le système éducatif suisse est très marqué par le fédéralisme.

6.4.2 Activité de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) et des cantons dans la lutte contre le racisme et sa prévention

238. Comme il a déjà été dit, l'éducation et la formation sont surtout l'affaire des cantons, qui s'emploient de multiples façons déjà à lutter contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'éducation, comme en témoigne la déclaration de la Conférence des

²⁶¹ Voir à ce sujet l'analyse de l'enquête menée par la Commission fédérale des réfugiés auprès des cantons.

directeurs de l'instruction publique (CDIP) du 6 juin 1991, qui relève que le problème des droits de l'homme sur le plan universel, mais aussi la coexistence, en Suisse, avec des personnes venant d'autres pays et ayant une culture différente, représente un défi pour le système d'enseignement du pays²⁶².

239. Les principes de la lutte contre le racisme dans l'éducation sont surtout mis en œuvre par les cantons, avec l'assistance de la Confédération. C'est ainsi que le 24 mars 1997, le groupe de travail «Ecole» de la CDIP a organisé une réunion d'information qui s'adressait aux autorités chargées de l'éducation et aux membres du système d'éducation et était consacrée au projet «Ecole sans racisme». Parmi les mesures proposées et lancées dans le domaine de l'éducation figurent la formation intensifiée et améliorée des enfants de langue étrangère, surtout dans la langue locale, l'intégration accrue de la dimension interculturelle dans la formation et le perfectionnement des maîtres ainsi que l'accroissement de l'aide aux personnes de langue étrangère dans le choix d'un métier et dans la formation professionnelle.

240. La Commission fédérale des étrangers et la Commission fédérale contre le racisme ont organisé en juin 1998 une réunion nationale consacrée aux cours de langues de soutien et à l'étude géographique et culturelle des régions dans les écoles suisses. Les principaux partenaires impliqués dans cette conférence ont été des représentants des milieux diplomatiques, scolaires, scientifiques et économiques ainsi que des associations d'immigrants et de parents étrangers. Ces travaux ont confirmé l'importance des cours de ce type pour la société et l'économie du pays d'accueil ainsi que pour les familles des migrants et le développement des enfants. Les deux commissions organisatrices ont répercuté, au nom de la Confédération et des cantons, l'appel lancé par les participants aux écoles et aux entreprises de Suisse pour qu'elles multiplient ces cours.

6.4.3 Débat sur la ségrégation à l'école

241. Les enfants étrangers représentent au total 22 % des élèves du primaire en Suisse²⁶³. Mais dans certaines zones urbaines, cette proportion peut atteindre jusqu'à 90 % dans une classe. Les parents d'enfants d'origine locale craignent une chute de niveau et un handicap pour leurs enfants. Les médias ont nourri la polémique en rendant compte des appels à la ségrégation à l'école. Des interventions ont eu lieu au plan politique pour que soient créées des classes séparées. Dans deux écoles primaires de Suisse alémanique, des classes distinctes permanentes ont récemment été introduites pour les enfants étrangers de langue étrangère. A un endroit, l'expérience n'a pas été renouvelée après deux cycles de trois ans. Dans l'autre ville, une nouvelle expérience sera tentée dans un autre quartier.

242. La CDIP et d'autres instances pédagogiques se sont déjà clairement exprimées en faveur de la cohabitation entre les populations locales et immigrées, de l'intégration des enfants de langue étrangère et de l'école multiculturelle. Les spécialistes estiment que le programme d'intégration scolaire est réalisable moyennant un train de mesures coordonnées. Cela permettrait même de résorber les légers retards (inférieurs à 10 %) observés dans des classes mixtes.

²⁶² Se reporter à ce sujet au rapport initial de la Suisse, chiffres 180 ss.

²⁶³ Office fédéral de la statistique, La population étrangère en Suisse 1998, page 42.

243. La CDIP a préparé un rapport sur la ségrégation²⁶⁴, assorti des recommandations ci-dessous.

- Les postulats politiques demandant des classes séparées doivent être rejetés.
- La CFR recommande de supprimer le plus rapidement possible les classes séparées.
- La CFR engage toutes les écoles à élaborer des schémas directeurs pour une « école de la diversité ». C'est en effet la réponse pédagogique appropriée aux demandes potentielles de création de classes séparées.
- Les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux modèles scolaires conçus pour relever le défi que constituent les classes hétérogènes doivent être mises à disposition aux fins d'encourager tous les enfants à développer leurs aptitudes individuelles et de soutenir le corps enseignant.
- Des recherches empiriques devront permettre d'étudier de plus près des thèmes comme l'égalité des chances et les préjugés qu'un contexte multiculturel serait susceptible de causer.
- La CFR demande à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique de publier une recommandation contre la ségrégation entre enfants suisses et enfants immigrés à l'école, dans le droit fil des recommandations qu'elle avait formulées en 1991 et en reprenant les arguments déjà avancés par les départements cantonaux de l'éducation.
- La CFR exhorte chacun de nous à lutter contre les tendances à l'apartheid qui se manifestent dans notre société. Une responsabilité particulière incombe aux médias dans ce contexte: c'est à eux qu'il appartient de développer et d'entretenir une meilleure compréhension de la société multiculturelle.

244. Dans sa réponse du 31 mai 1999 à une interpellation parlementaire²⁶⁵, le Conseil fédéral s'est ainsi exprimé sur les classes séparées pour les élèves suisses et étrangers: « Le Conseil fédéral défend la ferme position que des mesures revenant à discriminer une certaine catégorie d'élèves ne sauraient constituer une solution. L'école ne doit défavoriser personne du fait de son origine, de sa race ou de sa langue. Ce serait contraire aux principes constitutionnels de l'égalité du droit et de la non-discrimination et contreviendrait à l'objectif de l'intégration. » Il a en outre observé que la création de classes séparées pour élèves suisses et étrangers est contraire aux principes, énoncés dans la Constitution, de l'égalité des droits et de l'interdiction de toute forme de discrimination (article 8 nCst) ainsi qu'à l'article 28 en lien avec l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, et pratiquement inconciliable avec l'article 13 et l'article 2, alinéa 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I). Ces classes séparées vont aussi clairement à l'encontre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

245. L'impératif de non-discrimination scolaire n'entraîne pas toutefois qu'aucune mesure ne soit ou ne doive être prise pour les écoliers qui ne parlent qu'insuffisamment ou pas du tout la langue utilisée dans l'enseignement (enseignement d'initiation ou de soutien d'une durée limitée par exemple, ou fréquentation d'une classe préparatoire ou de transition pour une période limitée). Tant que le principe de l'égalité des chances n'est pas touché et que la séparation ne se traduit pas par une ségrégation permanente, le droit constitutionnel admet parfaitement que les enfants suivent un enseignement d'initiation ou de soutien répondant à un besoin de rattrapage linguistique en raison à leur origine – ce que la

²⁶⁴ Rapport publié par la CFR, « Des classes séparées ? Dossier sur les demandes politiques de ségrégation des enfants parlant une langue étrangère à l'école », août 1999.

²⁶⁵ Interpellation CN BÜHLMANN n° 98.3656 du 18 décembre 1998.

situation peut même rendre tout à fait souhaitable dans un but d'intégration. En outre, de telles mesures sont conformes aux dispositions de certaines constitutions cantonales ou législations scolaires selon lesquelles tout enfant doit recevoir une éducation adaptée à ses aptitudes.

6.4.4 Activités déployées à l'échelon fédéral

246. Pour les autres activités déployées à l'échelon fédéral, on pourra se reporter au Rapport initial de la Suisse. Le rapport sur l'intégration d'octobre 1999 de la CFE souligne notamment l'importance des projets scolaires favorisant l'intégration des élèves étrangers.

6.5 Mesures concernant la culture et les langues

247. L'article 69 Cst. féd. prévoit que la culture est du ressort des cantons. Les alinéas 2 et 3 de cette disposition ajoutent toutefois que:

«²La Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle tient compte de la diversité culturelle et linguistique du pays. »

Cf. ad 16ss

248. La liberté de la langue, qui constituait jusqu'à présent un droit fondamental non écrit, quoique reconnu par le Tribunal fédéral, figure maintenant à l'article 18 Cst. féd.:

« La liberté de la langue est garantie. »

249. L'article 70 Cst. féd. pose les bases des efforts que déploie la Confédération pour encourager les langues. Le nouveau texte de l'article sur les langues permet d'encourager la compréhension entre les quatre cultures linguistiques. Une «loi sur les langues» est en préparation²⁶⁶, dans la perspective de l'application des dispositions de la Constitution relatives aux langues et à la compréhension (article 70, alinéa 1, 3 et 4 Cst. féd.). Ce texte doit régir l'utilisation des langues officielles par la Confédération – en particulier du romanche (langue partiellement officielle de la Confédération) –, l'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques et l'assistance aux cantons multilingues.

250. Pour renforcer la mission confiée par la loi à la fondation culturelle suisse Pro Helvetia en matière de compréhension, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'affecter un montant spécial de 2,5 millions de francs au total pour la période 2000-2003, soit une moyenne de 625 000 francs par an, à de nouvelles activités favorisant la compréhension. La Confédération a déjà par le passé soutenu financièrement plusieurs organisations et établissements privés assurant des activités de diffusion culturelle sur les médias, promouvant la compréhension à l'échelon national et couvrant également les préoccupations et les problèmes de la population étrangère.

²⁶⁶ Se reporter à ce sujet ci-dessus à la première partie, chiffres 46 ss.

6.6 Mesures concernant l'information et les médias

251. A la demande de la Commission des institutions politiques du Conseil national, le Conseil fédéral a chargé en juillet 1999 le DFJP de procéder à une consultation sur l'avant-projet de révision de la Constitution fédérale dans le domaine des médias et de lancer des mesures dans le domaine de la politique de la presse²⁶⁷. La révision de la Constitution a donné l'occasion d'aborder la question de la concentration de la presse et de ses répercussions sur la liberté d'opinion et le processus démocratique. Il s'est notamment agi de garantir la qualité de la presse, et d'encourager le devoir de vigilance, l'équité et l'éthique parmi les médias.

252. Il convient de citer ici l'arrêt du 10 août 1999 du Tribunal fédéral, dans lequel ce dernier a considéré que le principe de responsabilité en cascade ne pouvait être appliqué dans les cas de discrimination raciale²⁶⁸. Celui qui diffuse un livre contenant des propos racistes ne peut pas invoquer la responsabilité en cascade prévue dans le droit pénal de la presse et rejeter toute la responsabilité pénale sur l'auteur.

253. Le Conseil de la presse constitue dans ce contexte une institution d'une importance particulière. Il a mené en 1998 une enquête auprès de quotidiens suisses et constaté une recrudescence des déclarations racistes en 1997 et 1998, surtout dans les courriers de lecteurs, malgré les dispositions pénales de l'article 261^{bis} CP²⁶⁹. Le Conseil de la presse a organisé une audition avec les membres de la Commission fédérale contre le racisme, la Fédération suisse des communautés israélites ainsi que d'autres milieux intéressés, et recommandé en décembre 1999 de refuser les lettres de lecteurs racistes, discriminatoires ou xénophobes et de ne pas les imprimer même si leur contenu ne fait que refléter une tendance latente²⁷⁰. Les règles déontologiques du journalisme doivent aussi s'appliquer au traitement rédactionnel des lettres de lecteurs. Plus le sujet revêt un caractère brûlant dans l'opinion publique, plus il convient de se montrer strict dans le rejet des lettres présentant un caractère discriminatoire latent, et plus la marge de manœuvre devient étroite en ce qui concerne la liberté d'expression. Les rédactions devraient aussi désormais observer les rubriques correspondantes des autres journaux pour détecter les courriers de lecteurs organisés. En présence d'un volume massif de lettres racistes et discriminatoires, le sujet devrait en outre être traité par des rédacteurs, en dehors de la rubrique du courrier des lecteurs.

254. Dans le domaine des mesures de lutte contre les offres racistes et antisémites publiées sur l'Internet, la Suisse est à la pointe de ce qui se fait dans le monde. Lors du séminaire d'experts organisé du 16 au 18 février 2000 sur la Conférence mondiale contre le racisme, un grand nombre de propositions et de recommandations ont été soumises aux

²⁶⁷ La mention du soutien à la presse dans la Constitution remonte à la motion ZBINDEN (CN 93.3558) du 1er décembre 1993, transmise le 1er février 1995 sous forme de postulat (BO CN 1995 269). Elle avait été précédée de diverses tentatives infructueuses.

²⁶⁸ Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral du 10 août 1999 (6S.810-813/1998), voir ci-dessus, chiffre 111.

²⁶⁹ Il s'agit en partie des critiques virulentes auxquelles a donné lieu la question des avoires en déshérence dans certaines parties de la population (se reporter à ce sujet à la première partie, chiffre 51).

²⁷⁰ NZZ du 23 décembre 1999, page 12 et du 8-9 janvier 2000, page 14.

fournisseurs d'accès et aux administrations publiques²⁷¹. Diverses mesures de lutte contre la propagande raciste sur l'Internet ont déjà été mises en œuvre en Suisse²⁷².

Cf. ad 74

255. Rappelons par exemple l'existence du projet-pilote « Patrouille Internet », lancé en janvier 1998 par l'Office fédéral de la police²⁷³. A l'heure actuelle, l'intensification des échanges entre la police cantonale et les fournisseurs d'accès à l'Internet devrait déboucher sur des solutions pratiques fermant l'accès à ce type d'offre. Deux opérateurs - Swisscom et Sunrise - ont par exemple bloqué au milieu du mois d'octobre 1999 une page Internet à contenu raciste²⁷⁴ proposant entre autres un lien qui permettait de commander les ouvrages d'un auteur négationniste. Swisscom a en outre confirmé le blocage du site de la fondation belge « Vrij Historisch Onderzoek ». Ce site contenait des textes révisionnistes et antisémites. Swisscom a en outre bloqué cinq autres sites racistes sur une recommandation de la police fédérale.

Cf. ad 301 / 316

Les expériences acquises ont clairement mis en évidence que la surveillance des abus commis par le biais d'Internet était une activité exigeante, qui a totalement dépassé les ressources en personnel dont disposait l'unité en charge de remplir cette mission. Pour cette raison, il a fallu suspendre les activités de cette unité en décembre 1999. Cet abandon n'est que provisoire. A l'avenir, il est prévu de créer une unité de "clearing" des plaintes et de mettre sur pied une cellule "Internet monitoring" afin de lutter de façon efficace contre toutes les formes de racisme, mais également contre d'autres crimes et délits commis au moyen d'Internet.

256. Divers services administratifs publics publient régulièrement des brochures d'information concrétisant les mesures positives qu'exige la Convention internationale; elles sont diffusées non seulement parmi les particuliers intéressés, mais aussi dans un but d'enseignement. Outre les journaux et brochures mentionnés dans le Rapport initial (chiffre 201), on peut encore citer les exemples ci-dessous.

- La Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères (DDC) offre un important volume d'informations sur la coopération de la Suisse avec des pays du Tiers monde et de l'ancien bloc de l'Est, ainsi que sur l'aide humanitaire²⁷⁵. Les documents sont pour la plupart fournis gratuitement en diverses langues.
- La DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publient en commun le périodique «Entwicklung/Développement» en langues allemande et française, qui aborde des aspects des relations Nord-Sud.

²⁷¹ On peut mentionner ici l'avis du 14 février 2000 de la police fédérale et les recommandations du DFAE.

²⁷² Se reporter à ce sujet aux prises de position du Conseil fédéral sur les interventions parlementaires LOEB du 11 juin 1998, VON FELTEN du 8 octobre 1998 et DORMANN du 15 mars 1998 dans le contexte de la conférence de Washington sur l'holocauste, en décembre 1998.

²⁷³ Le service «Internet-Monitoring» de l'Office fédéral de la police devrait s'efforcer de développer la coopération internationale avec d'autres pays, assurer la liaison entre les organes de police cantonaux et aider ces derniers ainsi que les particuliers dans les enquêtes sur les cas déclarés. Il ne possède toutefois aucune compétence en matière d'enquêtes; il a davantage coordonné les recherches entre cantons et traité de cas que lui avaient délégués ces derniers (recherche de l'auteur et du fournisseur du site, puis éventuelle recommandation de fermeture du site transmise à la police cantonale).

²⁷⁴ NZZ du 20 octobre 1999.

²⁷⁵ Voir à ce sujet la liste des publications de la DDC: « Des informations de bonne source ».

257. Les services de l'administration publique s'efforcent de fournir en outre par l'Internet une information complète et régulière à tous les milieux intéressés sur les événements survenus dans leurs domaines d'intervention respectifs et sur les activités de la Confédération.

Troisième partie:

Prise de position au sujet des conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale du 30 mars 1998

1. Généralités

258. Le Comité a examiné le Rapport initial de la Suisse (CERD/C/270/Add.1) lors de ses 1248^e et 1249^e séances des 3 et 4 mars 1998. Lors de sa 1268^e séance du 17 mars 1998, il a adopté les observations (CERD/C/304/Add.44) commentées ci-après. C'est avec satisfaction que la Suisse prend connaissance du fait que le Comité accueille favorablement la mise en place d'une Commission fédérale contre le racisme (CFR) et qu'il se félicite des mesures que cette dernière a prises dans le domaine de la formation et de l'information. De plus, le Comité a également accueilli favorablement l'adoption de l'article 261^{bis} CP. Toutefois, dans ses conclusions, il fait aussi part de quelques sujets de préoccupation et formule des suggestions et des recommandations correspondantes à l'attention des autorités suisses. Les mesures qui ont été prises par la suite font l'objet des explications ci-dessous.

Plusieurs interventions parlementaires visant à établir en Suisse un organisme tel qu'un ombudsman général, un bureau fédéral de médiation ou une Commission fédérale des droits de l'homme sont actuellement en suspens.

2. Absence de législation globale visant à lutter contre les discriminations (paragraphe 5 et 10 des conclusions)

259. Aux paragraphes 5 et 10 de ses conclusions, le Comité se montre préoccupé par l'absence, en Suisse, de législation globale visant à lutter contre la discrimination tenant à la race, à la couleur, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique. Le Comité est d'avis qu'une telle législation devrait prévoir des mesures visant à lutter contre la discrimination raciale dans le domaine du travail et du logement et, plus généralement, contre la discrimination raciale exercée par toute personne, groupe ou organisation conformément à l'énoncé de l'article 2, paragraphe 1, lettre d de la Convention.

260. Les services compétents ont examiné la question du concept de législation transversale *globale* de lutte contre les discriminations. Au vu de la complexité de la matière et dans l'intérêt d'une interdiction la plus complète et la plus flexible possible de *toute* forme de discrimination, la voie de la législation particulière a été jugée plus judicieuse. En application de l'interdiction de toute discrimination formulée de manière positive à l'article 8 de la Constitution fédérale, le choix s'est donc porté sur des approches *sectorielles*: ainsi, un programme législatif visant à éliminer les inégalités qui frappent les handicapés a notamment été envoyé en consultation.

Le **Programme législatif en vue de l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées** a maintenant été résumé en un projet de loi fédérale y relative. Accompagné de son message du 11 décembre 2000, le Conseil fédéral l'a soumis aux Chambres fédérales (FF 2001 1605); le projet est actuellement étudié par les Chambres.

261. D'autres projets en cours prévoient également une introduction explicite de l'interdiction de la discrimination dans des actes législatifs. Ainsi, l'article 2 de l'avant-projet du mois de septembre 1999 relatif à une loi fédérale concernant l'analyse génétique humaine contient une disposition interdisant « toute forme de discrimination à l'encontre d'une personne en raison de son patrimoine génétique ». À cet égard, le rapport explicatif du Conseil fédéral précise que

« L'interdiction de toute discrimination fondée sur le patrimoine génétique d'une personne s'adresse aussi bien aux organes étatiques qu'aux personnes privées. L'avant-projet ne prévoit cependant pas de disposition spéciale, civile ou pénale, pour celui qui s'estime victime d'une discrimination en raison de son patrimoine génétique. Ce n'est qu'en relation avec d'autres dispositions légales que l'article 2 de l'avant-projet acquiert une véritable portée pratique. Ainsi [...] l'article 2 peut avoir une portée [...] pour l'interprétation des dispositions de droit civil sur la protection de la personnalité (art. 28 et ss, CC). » (Par. 212)

En ce qui concerne la stratégie qui consiste à introduire dans la législation fédérale des interdictions de discrimination spécifiques à un domaine déterminé, nous pouvons maintenant citer en exemple l'article 16 de la **loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules** (FF 2002 247):

„¹ Lors de l'attribution d'un organe, nul ne doit subir de discrimination.

² Lors de l'attribution d'organes, les étrangers doivent être traités sur un pied d'égalité avec les Suisses. L'attribution d'un organe à un étranger non domicilié en Suisse ne peut être refusée que si une transplantation n'est pas absolument nécessaire à sa survie.“

Le Conseil fédéral souhaitait ce deuxième alinéa afin de prévenir le développement d'un phénomène indésirable de « tourisme de transplantation ». Récemment, le Conseil fédéral a aussi présenté son message relatif à la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (FF 2002 271 ss), qui contient elle aussi, à son article 11, une interdiction expresse de toute discrimination.

262. Le Conseil fédéral a également entamé la révision de la loi fédérale sur les voyageurs de commerce (RS 943.1). Cette révision a notamment pour but de permettre aux gens du voyage travaillant en Suisse d'exercer leurs professions plus facilement, donc d'éliminer des discriminations de fait (voir le rapport du SECO du 19 octobre 1999 sur les implications de la ratification par la Suisse de la Convention n° 169 de l'OIT, relative aux peuples indigènes et tribaux, page 17; ce rapport a été adopté par arrêté du Conseil fédéral le 24 novembre 1999).

Cf. ad 59 / 295ss

Dans le domaine du commerce itinérant, l'année 2001 a représenté un tournant : le 23 mars 2001, les Chambres fédérales ont adopté une loi novatrice appelée **loi fédérale sur le commerce itinérant**, qui est venue remplacer la loi fédérale du 4 octobre 1930 sur les voyageurs de commerce (FF 2001 1280). La nouvelle loi unifie, au niveau fédéral, le commerce itinérant, jusqu'à ce jour régi par les cantons. Elle supprime la multitude de réglementations existant dans ce domaine et harmonise les émoluments. Elle facilite ainsi l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage. Aujourd'hui, les autorisations cantonales pour le commerce itinérant sont ainsi valables dans *toute la Suisse* et pendant une durée de *cinq* ans.

263. À diverses occasions, la jurisprudence a concrétisé l'interdiction de la discrimination et l'a transposée indirectement dans le contexte du droit privé²⁷⁶. Pour ce qui est du droit pénal, le Tribunal fédéral a jugé que des motifs raciaux ne doivent en aucun cas permettre de justifier une augmentation ou une aggravation de la peine (ATF 125 IV 1, E. 5b).

264. De plus, il convient de rappeler que l'ordre juridique de la Suisse est fondé sur une tradition moniste²⁷⁷. Ainsi, le droit international et le droit national participent du même système normatif. Les dispositions de droit international font partie intégrante de l'ordre juridique de la Suisse dès leur entrée en vigueur pour notre pays. Les normes de droit international déploient leurs effets dans l'ordre juridique interne sans qu'il soit nécessaire de les introduire dans le droit national par une loi spécifique²⁷⁸. Par conséquent, les dispositions de la Convention - à l'instar de celles de tout traité international - sont juridiquement contraignantes pour tous les organes de l'État, législatifs, exécutifs ou judiciaires depuis l'entrée en vigueur de celle-ci pour la Suisse.

265. En ce qui concerne la position hiérarchique de la Convention, il convient de souligner que les dispositions du droit international priment celles du droit national. À de nombreuses occasions, le Gouvernement suisse et le Tribunal fédéral ont confirmé le principe de la primauté du droit international sur le droit fédéral ou cantonal²⁷⁹. À l'instar de toutes les conventions internationales, ce principe s'applique bien sûr aussi à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

266. Selon les autorités et la jurisprudence suisses, une norme du droit international est « directement applicable » (*self-executing*) lorsqu'elle est formulée de manière suffisamment précise et univoque pour servir de base de décision dans les cas particuliers. En fin de compte, il appartient aux tribunaux de décider cas par cas si la disposition correspondante d'une convention internationale est directement applicable ou non. Divers arrêts du Tribunal fédéral portent sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁸⁰.

267. D'une manière générale, l'importance du droit international a fortement augmenté au cours de ces dernières années. Dans la mesure où le droit international prime sur le droit national, ce dernier – droit constitutionnel compris – doit être interprété conformément au droit international, donc aux conventions internationales liant la Suisse²⁸¹. À cet égard, l'interprétation conforme aux principes de la CEDH est l'un des principes importants auxquels le Tribunal fédéral recourt très souvent²⁸². Dans le cadre de l'application de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, le Tribunal fédéral a également procédé à une interprétation conforme au droit international lorsqu'il a été appelé à se pencher sur le respect du principe de l'interdiction du refoulement²⁸³.

268. Il convient en outre de relever ici le fait que le projet de nouvelle loi sur les étrangers est en préparation. Ce projet prévoit une amélioration générale de la situation

²⁷⁶ Voir les explications ci-dessus aux chiffres 86 et suivant de la deuxième partie.

²⁷⁷ HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, no. 1049.

²⁷⁸ ATF 105 II 49, 57 et s.

²⁷⁹ Pour la dernière fois notamment dans l'ATF 125 II 417 et ss. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a rappelé qu'en cas de conflit juridictionnel, le droit international public prime par principe le droit national, particulièrement lorsque la norme du droit international public vise la protection des droits de l'homme (E. 4c à e).

²⁸⁰ Voir notamment ATF 124 IV 121; 123 I 19; 123 II 472; 123 IV 202.

²⁸¹ JAAC 59 (1995) n° 25, pages 222 et 226 et ss.

²⁸² Par exemple ATF 122 I 18, 20; 117 Ib 367.

²⁸³ ATF 118 IV 221; 112 IV 115.

juridique des étrangers vivant en Suisse. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un projet global de lutte contre les discriminations, la conception de la nouvelle loi lui confère tout de même une efficacité générale en matière de discriminations, notamment grâce aux mesures d'encouragement de l'intégration.

Rappelons encore une fois que le projet de nouvelle **loi fédérale sur les étrangers (LEtr)** sera vraisemblablement adopté par le Conseil fédéral au printemps 2002. Ce projet prévoit une amélioration générale de la situation juridique des étrangers vivant en Suisse. Il est notamment prévu de faire figurer dans la loi les principes de la politique d'intégration. Celle-ci a pour but de permettre une cohabitation pacifique des populations résidentes suisse et étrangère fondée sur le respect des droits fondamentaux et des principes de l'Etat de droit. Elle vise aussi à garantir aux immigrants des chances égales d'accès aux ressources économiques et sociales. Il est également prévu d'encourager les étrangers à s'intégrer en donnant aux autorités la possibilité de tenir compte de leur degré d'intégration lors de l'octroi d'autorisations d'établissement ou lors de la prise de mesures de renvoi. Si la nouvelle loi ne permettra pas de lutter d'une manière générale contre les discriminations, elle ne manquera cependant pas, de par sa conception, de produire des effets anti-discriminatoires, par exemple à travers son encouragement à l'intégration. En 2001, la Confédération a, pour la première fois, mis à disposition un crédit spécial de 10 millions de francs destiné au financement de projets concrets visant à promouvoir l'intégration des étrangers (cf. chiffre 40).

3. Politique en matière d'immigration (paragraphe 6 et 11 des conclusions) (Cf. 81 - 85 / 266 / 269ss)

269. Aux paragraphes 6 et 11 des conclusions, le Comité prend connaissance de ce que la politique de la Suisse en matière d'immigration faisait l'objet d'une révision au moment du dépôt du Rapport initial. Il exprime cependant son inquiétude devant la politique de l'époque en matière d'immigration – construite sur le modèle des trois cercles – qui classait les étrangers en fonction de leur origine nationale et de leur capacité d'intégration. Le Comité considère que la conception et les effets de cette politique étaient dégradants et discriminatoires et, par conséquent, contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention. Il recommande en outre à la Suisse de réexaminer la réserve émise au sujet de l'article 2, paragraphe 1, lettre a de la Convention.

270. Comme cela a déjà été présenté²⁸⁴, l'ancien « modèle des trois cercles » de la politique d'admission des étrangers a été abandonné en octobre 1998 et, conformément aux propositions de la commission d'experts « migration », le Conseil fédéral a adopté un « système binaire d'admission ». Concrètement, les travailleurs sont recrutés en priorité dans les pays membres de l'UE et de l'AELE, pour autant qu'il n'y ait pas de main-d'œuvre disponible sur le marché du travail suisse, notamment de chômeurs. Des dérogations à ce principe sont uniquement admises lorsque l'engagement de travailleurs qualifiés est requis et lorsque des motifs particuliers justifient une exception. Comme précédemment, ces autorisations sont délivrées dans le cadre des contingents fixés et sous réserve du respect des conditions de rémunération et de travail en usage dans la profession. Hormis les stages de perfectionnement liés à des projets d'aide au développement, l'admission en vue d'une intégration dans le marché du travail doit servir les intérêts économiques. Ce principe n'est

²⁸⁴ Voir explications ci-dessus sous chiffre 61 de la première partie et sous chiffres 81 et suivants de la deuxième partie.

évidemment pas appliqué à l'admission pour des motifs humanitaires importants, à des fins de regroupement familial ou de séjour d'étude.

Comme nous l'avons déjà relevé, l'ancien «**modèle des trois cercles**» de la politique d'admission des étrangers a été abandonné en octobre 1998 et remplacé par un «système binaire d'admission». Cela signifie qu'en vertu des accords sur la libre circulation des personnes conclus en juin 1999, les ressortissants des Etats membres de la CE et de l'AELE pourront, à l'issue d'un délai transitoire progressif, prétendre à être admis en Suisse en vertu de l'„acquis communautaire“. Les ressortissants de tous les autres Etats pourront obtenir une autorisation s'il s'agit de personnes qualifiées, si des raisons particulières le justifient et pour autant qu'il n'y ait pas de main-d'œuvre disponible sur le marché du travail suisse, notamment des chômeurs. L'octroi d'autorisations à des ressortissants d'Etats tiers continue d'être subordonné au contingentement ainsi qu'au respect des conditions de travail et de salaire en usage dans la profession.

271. La priorité accordée aux ressortissants des États membres de l'UE fait certes partie du cadre des Accords bilatéraux sectoriels²⁸⁵. À ce sujet, il convient toutefois de remarquer que les sept Accords bilatéraux sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne ont été signés à Luxembourg en juin 1999. À la suite de l'issue favorable de la votation populaire du 21 mai 2000, les accords pourront entrer en vigueur dès que les procédures de ratification dans les différents États membres auront été menées à terme (au plus tôt en 2001). Le retrait de la réserve que la Suisse a émise au sujet de l'article 2, paragraphe 1, lettre a de la Convention pourra être réexaminé lorsque la situation des ressortissants d'États tiers sera réglée par l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux avec l'UE et de la nouvelle loi sur les étrangers.

Pour ce qui est de l'éventualité d'un retrait de la réserve que la Suisse avait émise au sujet de l'article 2, paragraphe 1, lettre a, de la Convention, notons ceci : la priorité accordée aux personnes originaires des pays membres de l'UE et de l'AELE est fondée à la fois sur des accords de libre circulation et sur les relations étroites – notamment au niveau économique – que nous entretenons avec ces pays. Les accords bilatéraux sectoriels ont été signés entre la Suisse et l'Union européenne à Luxembourg en juin 1999. A la suite de l'issue favorable de la votation populaire du 21 mai 2000, les accords pourront entrer en vigueur en 2002, lorsque les procédures de ratification auront été achevées dans tous les Etats membres. Il est également convenu que l'accord de libre circulation des personnes sera étendu aux pays de l'AELE. Etant donné que les différences de traitement dont bénéficient les ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE par rapport à ceux des Etats tiers sont fondées sur des liens économiques étroits, le principe d'un retrait de la réserve pourrait être envisagé. Son maintien paraît néanmoins indiqué si nous voulons continuer, à l'avenir, de disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'aménagement de notre politique d'admission. Nous tenons par ailleurs à ne pas anticiper sur le travail du parlement, qui sera bientôt appelé à se pencher sur le projet de nouvelle loi sur les étrangers.

272. De plus, il faut rappeler que la récente révision de la LSEE et de la législation sur l'asile a permis – outre les mesures contre les abus en matière d'asile – d'introduire diverses améliorations (voir chiffre 64 ci-dessus). À cet égard, l'application de l'article de la LSEE révisée sur l'intégration revêt une importance particulière.

²⁸⁵ Voir message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, FF 1992 III 265 ss, chiffre 54.

4. Politique en matière de naturalisation et reproche concernant le système étendu de contrôle de police exercé sur les étrangers (paragraphe 6 et 10 des conclusions)

273. Le système étendu de contrôle de police exercé sur les étrangers ainsi que les politiques et les procédures en matière de naturalisation constituent d'autres domaines de préoccupation du Comité qui juge ces dernières trop longues et trop sélectives.

Cf. ad 281ss

274. Une interpellation déposée au Conseil national le 6 octobre 1999²⁸⁶ demandait au Conseil fédéral des renseignements au sujet des procédures de naturalisation communales propices à l'expression de tendances xénophobes. Cette intervention parlementaire soulevait notamment la question de la compatibilité de telles procédures avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

275. L'acquisition d'un droit de cité communal est une condition préalable à l'acquisition de la nationalité suisse par voie de naturalisation ordinaire. L'octroi du droit de cité est un acte politique et, en tant que tel, ne saurait faire l'objet d'un contrôle juridique sur le fond²⁸⁷. Par conséquent, l'organe communal compétent peut rejeter une demande de naturalisation sans indication de motifs, et cela même si le requérant remplit toutes les conditions de naturalisation²⁸⁸. Lorsqu'une demande est rejetée, il est vrai que les motifs exacts ne sont pas connus. Il arrive toutefois que les refus ne concernent que des personnes originaires de certains pays alors même qu'elles remplissent toutes les conditions de naturalisation. Dans de tels cas, force est de conclure que la nationalité a joué un rôle décisif dans la décision de rejeter la demande de naturalisation.

Toute une série de modifications législatives relatives au droit de cité sont actuellement examinées par les Chambres fédérales. L'octroi d'un droit de cité communal, qui conditionne l'acquisition de la nationalité suisse, constitue, selon le régime actuel, un acte politique qui n'est assujéti à aucun contrôle juridique. L'introduction d'un **droit de recours** est ainsi prévue dans le projet de mesures législatives soumises au parlement (cf. chiffre 276 ci-après).

276. Au cours de la session de printemps 2000 des Chambres fédérales, six interventions parlementaires (cinq motions et une interpellation) ont été déposées au sujet de la naturalisation²⁸⁹. La votation populaire du 12 mars 2000 dans la commune d'Emmen (canton de Lucerne) est en bonne partie à l'origine des ces interventions: sur 23 demandes de naturalisation, toutes les demandes (19) émanant de personnes d'origine balkanique ont été rejetées. Cette décision a amené les médias nationaux à critiquer massivement les

²⁸⁶ Interpellation DE DARDEL du 6 octobre 1999.

²⁸⁷ Voir explications ci-dessus sous chiffre 158 de la deuxième partie.

²⁸⁸ Le canton de Bâle-Ville est le seul canton suisse reconnaissant un droit à la naturalisation: une domiciliation durant 15 ans dans le canton, sans interruption pour ce qui concerne les 5 dernières années, est constitutif d'un *droit* à la naturalisation. Les années de jeunesse entre le 10^e et le 20^e anniversaire comptent double (§ 17 BüG BS).

²⁸⁹ Motion NABHOLZ du 13 mars 2000 « Naturalisation facilitée des jeunes étrangers » (CN 00.3049); motion GARBANI du 15 mars 2000 « Nature administrative des décisions de naturalisation » (CN 00.3052); motion du groupe socialiste du 15 mars 2000 « Adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité » (CN 00.3054); interpellation BERGER du 20 mars 2000 « Naturalisation par le peuple. Apparence d'un acte démocratique » (CE 00.3077); motion du groupe écologiste du 22 mars 2000 « Introduction d'un droit à la naturalisation » (CN 00.3086); Motion AEPPLI du 22 mars 2000 « Sauvegarde des droits fondamentaux dans les procédures de naturalisation » (CN 00.3092).

actuelles procédures de naturalisation²⁹⁰. Durant l'heure des questions du 20 mars 2000, en réponse à des questions de parlementaires à ce sujet, le Conseil fédéral a clairement exprimé sa consternation et sa déception tant en ce qui concerne la procédure que le résultat de la votation d'Emmen²⁹¹. Le Conseil fédéral a cependant rappelé que les communes sont libres en ce qui concerne les décisions de naturalisation. Les moyens du législateur fédéral étant très limités dans ce domaine, ce sont les cantons qui pourraient introduire d'éventuelles voies de recours. La limitation des compétences communales dans le domaine des naturalisations nécessiterait une modification de la constitution²⁹².

La multiplication des interventions parlementaires relatives à des décisions de naturalisation, issues soit d'un vote à l'urne, soit d'un vote de l'assemblée communale,²⁹³ ont incité le Conseil fédéral à envisager, entre autres choses, **l'introduction d'un droit de recours**. Le message y relatif a été adopté par le Conseil fédéral le 21 novembre 2001. Il y est prévu l'institution d'un droit de recours contre les décisions arbitraires ou discriminatoires en matière de naturalisation. En vertu de ce projet, les cantons seraient en outre tenus de créer une autorité judiciaire chargée d'examiner les décisions relatives aux demandes de naturalisation ordinaires en tant que dernière instance cantonale.

277. Après les événements d'Emmen, une décision du Tribunal administratif du canton de Bâle-Campagne au sujet d'une affaire semblable n'a pas non plus manqué d'attirer l'attention. Le 4 décembre 1997, l'Assemblée municipale de la commune de Pratteln avait rejeté la demande de naturalisation de 21 Turcs sur 22 et de 4 ressortissants d'Ex-Yougoslavie sur 5. Par ailleurs, cette même assemblée avait accepté toutes les autres demandes. Six Turcs, dont un couple, ont contesté cette décision et ont porté l'affaire devant le Conseil d'État. En octobre 1998, ce dernier a rejeté le recours et l'affaire a été déférée au Tribunal administratif. Le 29 mars 2000, ce tribunal – statuant en tant que cour constitutionnelle – s'est saisi de l'affaire. Le jugeant dénué de fondement, il a rejeté le vice de procédure invoqué par les recourants. Il n'a pas non plus suivi leurs conclusions selon lesquelles, en contrevenant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le refus de naturalisation était contraire au droit international: cette convention engage le législateur et ne saurait être invoquée dans des questions d'exécution. Bien qu'il n'existe pas de droit à la naturalisation, le Tribunal administratif a estimé que le rejet des demandes de naturalisation en question contrevenait aux règles d'interdiction de l'arbitraire ainsi qu'au principe de l'égalité devant la loi et, par conséquent, était anticonstitutionnel. Le droit de l'Assemblée municipale à rejeter une

²⁹⁰ En 1999, le refus de deux demandes de naturalisations de jumelles nées en Suisse de parents originaires d'Ex-Yougoslavie dans la commune de Beromünster (canton de Lucerne) avait déjà provoqué un certain tollé. Les médias avaient commenté la décision du Conseil municipal de manière critique (voir notamment BaZ des 8 et 9 janvier 2000). Dans le cas d'Emmen les médias ont également adopté une position très critique (voir NZZ des 21 et 23 mars 2000) et, le 22 mars 2000, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe critiquait également la procédure de naturalisation suisse.

²⁹¹ Voir NZZ du 21 mars 2000, page 13.

²⁹² Le 22 mars 2000, le Grand Conseil genevois a soumis un projet d'initiative cantonale prévoyant au moins d'empêcher que les décisions concernant les naturalisations puissent être prises en votation populaire.

²⁹³ Interpellation DE DARDEL du 6 octobre 1999, motion NABHOLZ du 13 mars 2000 „Naturalisation facilitée des jeunes étrangers“ (CN 00.3049); motion GARBANI du 15 mars 2000 „Nature administrative des décisions de naturalisation“ (CN 00.3052); motion du groupe socialiste du 15 mars 2000 „Adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité“ (CN 00.3054); interpellation BERGER du 20 mars 2000 „Naturalisation par le peuple. Apparence d'un acte démocratique“ (CE 00.3077); motion du groupe écologiste du 22 mars 2000 „Introduction d'un droit à la naturalisation“ (CN 00.3086) et motion AEPPLI du 22 mars 2000 „Sauvegarde des droits fondamentaux dans les procédures de naturalisation“ (CN 00.3092).

demande de naturalisation n'a pas été remis en cause. Le Tribunal administratif a toutefois précisé que même les décisions populaires devaient respecter le principe de l'égalité devant la loi et l'interdiction de l'arbitraire. Pour lui, il était évident que le refus était arbitraire et discriminatoire à l'égard de certaines appartenances nationales et religieuses. Il a par conséquent décidé d'annuler la décision de l'Assemblée municipale et de renvoyer l'affaire devant la commune municipale de Pratteln pour nouvelle décision. La commune de Pratteln a renoncé à saisir le Tribunal fédéral.

Sensibilisée par la discussion sur l'introduction d'un droit de recours, la Commission des institutions politiques du Conseil national a, le 25 octobre 2001, déposé une initiative parlementaire²⁹⁴. Elle a usé de cet instrument pour obtenir que la question du droit de recours soit examinée avant les autres éléments de la révision. Elle souhaite que le projet soit traité au plénum lors de la session de printemps déjà. Cette question serait ainsi étudiée isolément et non dans le contexte de la révision globale de la législation sur la nationalité. Le Conseil fédéral avait, auparavant, laissé entendre qu'il ne voyait pas d'objection à procéder de la sorte.

Actuellement, tant l'initiative parlementaire que le message du Conseil fédéral sont examinés par les Chambres fédérales. L'institution d'un droit de recours nécessiterait seulement une modification de la loi sur la nationalité et non une révision de la constitution fédérale. Il faudrait néanmoins s'attendre à un référendum et donc à une votation populaire.

278. En ce qui concerne la compatibilité de la pratique en matière de naturalisation avec la protection contre l'arbitraire (article 9 Cst. féd.), avec le principe de la dignité humaine (article 7 Cst. féd.) et avec l'interdiction de toute discrimination (article 8, alinéa 2 Cst. féd.), il faut souligner que, fondamentalement, le principe de la votation populaire ne contrevient pas aux dispositions de la Convention²⁹⁵. L'Assemblée municipale peut décider librement de l'acceptation ou du rejet des demandes de naturalisation. Comme l'exemple de Pratteln le montre, le recours à la votation populaire est tout au plus de nature à renforcer le risque d'un abus des droits populaires. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral veut éviter qu'à l'avenir il soit encore possible de prendre de telles décisions arbitraires en matière de naturalisation. Il a donc décidé d'harmoniser, de simplifier et d'accélérer la procédure, notamment au moyen de prescriptions minimales. Durant la législature en cours, il va soumettre au Parlement un nouveau projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers qui sont nés et qui ont grandi en Suisse. Ainsi, un groupe de travail « droit de cité », institué par le DFJP, est en train d'examiner toutes les questions soulevées par les cinq motions mentionnées sous chiffre 276 ci-dessus. Son rapport final, attendu pour fin 2000, portera également sur la question de l'introduction généralisée d'une voie de recours en cas de rejet injustifié de demandes de naturalisation²⁹⁶.

Le message du Conseil fédéral du 21 novembre 2001 contient encore d'autres éléments de révision. Il est notamment prévu de conférer aux jeunes étrangers de la deuxième génération un droit à la naturalisation facilitée. Après 1983 et 1994, il s'agit là déjà de la troisième tentative de permettre la naturalisation facilitée des jeunes étrangers ayant grandi

²⁹⁴ 01.455 Initiative parlementaire du 25 octobre 2001 déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national „Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires“.

²⁹⁵ Lors de sa séance des 25 et 26 mai 2000, la Commission des institutions politiques du Conseil national a procédé à une audition sur le sujet de la naturalisation. À cette occasion, la question de la compatibilité de la votation populaire de la commune d'Emmen avec les dispositions de la Convention a, entre autres, été débattue.

²⁹⁶ Voir également les explications ci-dessus sous chiffre 162 de la deuxième partie.

en Suisse. Relevons tout de même que lors de la dernière votation, la majorité populaire avait été obtenue, mais non la majorité des cantons. Il est en outre prévu que les étrangers de la troisième génération acquièrent la nationalité suisse à leur naissance. En outre, la durée pendant laquelle les candidats doivent avoir été domiciliés en Suisse sera ramenée de douze à huit ans. Finalement, il est prévu d'abaisser les taxes de naturalisation à un niveau couvrant juste les coûts.

279. En ce qui concerne la question de la nécessité de contrôles de police particuliers, il convient de souligner que, selon la *statistique des condamnations pénales*, plus de 40 % des condamnations prononcées en Suisse entre 1992 et 1996 concernaient des étrangers (dont un tiers environ résidait à l'étranger)²⁹⁷. D'après la *statistique policière de la criminalité*, la proportion des délinquants étrangers a atteint 51,5 % en 1997 (année au cours de laquelle 68 070 condamnations ont été inscrites au casier judiciaire)²⁹⁸. Selon la statistique policière de la criminalité, la proportion des délinquants étrangers était de 54,9 % en 1998; elle semble s'être stabilisée à ce haut niveau en 1999 (54,3 %). Pour la première fois depuis 1994, la tendance à la hausse ne s'est pas poursuivie. Un cinquième des quelque 31 000 étrangers dénoncés résidait à l'étranger.

280. En outre, les contrôles sont également indispensables pour lutter contre le travail au noir. En tout état de cause, le principe de la proportionnalité doit être respecté pour tous les contrôles de ce genre (voir chiffre 281 ci-dessous).

5. Reproches concernant les cas de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère (paragraphe 6 et 10 des conclusions)

281. Le Comité exprime également sa préoccupation au sujet de soi-disant cas graves de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère.

Cf. ad 132 / 273

Au vu de l'importance particulière que le Comité accorde à cette problématique et compte tenu de la multitude des mesures prises dans ce domaine au cours des derniers mois, il nous paraît justifié de nous attarder quelque peu sur ces questions:

Par analogie avec l'examen du Deuxième rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte II de l'ONU, nos développements suivront le plan suivant :

- a) procédures d'instruction des plaintes faisant état de harcèlements et d'autres abus de la part de la police,
- b) mesures particulières destinées à prévenir le mauvais traitement des personnes privées de libertés et
- c) les allégations de mauvais traitements lors de l'expulsion de personnes.

²⁹⁷ Voir le deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 17 septembre 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), chiffre 267.

²⁹⁸ Office fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 2000, chapitre 19, tableau 19.6.

Question a)

Premièrement, la législation de tous les cantons met à disposition des victimes différentes voies de droit pour faire valoir le grief d'un harcèlement ou d'un autre abus de la part de la police. En règle générale, il s'agit de moyens de droit relevant du droit pénal, du droit administratif et du droit civil, auxquels s'ajoute la procédure disciplinaire engagée par l'autorité compétente elle-même.

Parmi les nombreuses activités de la police - le canton d'Argovie a mentionné le chiffre de 1,5 million de contacts entre la police et la population par année - il est incontestable que l'usage de la contrainte constitue l'exception. En effet, sur ces 1,5 million de contacts, seuls 50 donnent lieu à une plainte et ces plaintes ne portent d'ailleurs pas toutes sur l'usage de la contrainte. Le canton de Genève indique 715 cas d'interventions avec usage de la force par la police pour l'année 1999 et 736 pour l'année 2000. Même en cas d'usage de la contrainte, les plaintes contre des policiers représentent un pourcentage minime. A Genève, 33 des 715 cas d'usage de la force ont été suivis d'une plainte pénale en 1999. En 2000, sur les 736 cas d'usage de la force, seuls 24 ont été suivis d'une plainte pénale. La situation dans d'autres cantons semble comparable.

Les plaintes déposées contre des policiers sont en effet très rares: par exemple 4 plaintes en 2001 dans le canton de Fribourg; 1 seule plainte en 2000 dans le canton d'Argovie; dans le canton de St. Gall, 2 plaintes par année en moyenne. Plusieurs cantons nous signalent qu'il n'a jamais été déposé de plainte contre un policier. Il s'agit des cantons de NW, AI, AR. Dans les cantons de Glaris et d'Obwald, aucune plainte n'a été introduite depuis 1997. Quant à l'issue des procédures engagées, Genève signale 1 seul cas d'une condamnation d'un policier pour les années 1999 et 2000, alors que 49 plaintes ont été introduites en 1999 et 34 en 2000. Une autre condamnation a eu lieu en 1999 dans le canton de Soleure. Cette condamnation a été confirmée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 23 août 2001. Dans cette même affaire, une sanction disciplinaire a été prononcée, et une action en responsabilité introduite contre l'Etat est pendante.

Le canton de Thurgovie signale pour l'an 2000 six demandes d'indemnisation pour des actes de police, dont 3 se sont terminées par une décision de non-lieu, une a été rejetée et deux ont été admises ou partiellement admises. Enfin, dans le canton d'Argovie, à la suite des procédures engagées contre des policiers, des indemnisations pour dommages matériels ont été accordées dans plusieurs affaires au cours de ces dernières années.

Question b)

La protection du citoyen contre l'abus du pouvoir policier s'est améliorée dans tous les cantons. Parmi les mesures adoptées par le canton de Genève figure la désignation d'un enquêteur neutre en cas de plainte contre la police. Il s'agit du "commissaire à la déontologie policière". Indépendant de la police, ce commissaire est chargé d'examiner les dénonciations, rapports et constats en cas d'allégations de mauvais traitements. Certes, le canton de Genève est aujourd'hui le seul canton prévoyant une telle fonction s'inspirant du modèle canadien. Mais il faut signaler que d'autres cantons ont, eux aussi, établi des mécanismes visant à réduire le risque que l'allégation d'un individu soit prise à la légère par l'autorité chargée d'examiner les plaintes.

En voici quelques exemples:

- Dans le canton de Bâle-Ville, c'est avant tout le "Chargé des recours au département militaire et de la police" qui procède aux enquêtes. Cette personne se situe en dehors de

l'administration de la police. Elle dépend directement du secrétaire du département et ne peut recevoir de directives que de ce dernier ou du chef du département lui-même. Le canton de Bâle-Ville connaît de surcroît l'institution de l'ombudsman, lui aussi compétent pour intervenir en cas de litiges entre citoyens et police.

- Dans le canton du Valais, l'ordonnance sur la police cantonale donne compétence au juge d'instruction - et non pas au commandant de la police, comme le voudrait la règle - de désigner les personnes chargées d'une enquête lorsque la police est impliquée dans une affaire pénale, tout particulièrement en cas d'allégations d'un acte de violence. Dans le canton de Neuchâtel, une personne souhaitant déposer une plainte pénale contre un policier est spontanément renvoyée au Ministère public afin d'éviter que la déposition de cette personne ne soit enregistrée par un policier "collègue" de l'auteur présumé de l'infraction.
- A noter également que dans le canton de St. Gall, la décision d'ouvrir une enquête pénale contre un policier incombe non pas aux autorités de poursuite ordinaires, mais à la Chambre d'accusation du tribunal cantonal, là aussi par souci d'assurer l'objectivité requise.
- Dans le canton d'Argovie, une "Controlling-Instanz" a été mise en place pour assurer la qualité du service juridique interne de la police, service compétent pour connaître en première instance des dénonciations portées contre la police.

Question c)

Cette question mérite d'être détaillée :

aa) Mesures de contrainte

A plusieurs reprises déjà, le Conseil fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur l'utilisation de ces mesures de contraintes par les cantons. Il l'a fait notamment lors de la présentation de ses rapports périodiques devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et a reçu la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

Afin d'éviter les situations abusives, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20) prévoit en effet que des mesures de détention peuvent être prises par les autorités cantonales compétentes, en l'occurrence les services de police cantonale des étrangers (ci-après les cantons), lorsqu'il s'agit d'assurer le bon déroulement d'une procédure de renvoi d'un étranger. A de strictes conditions prévues par la loi, les cantons peuvent mettre en détention préparatoire un étranger en situation irrégulière dans l'attente d'une décision sur son renvoi (art. 13a LSEE). Cette dernière doit être prise sans retard (art. 13c al. 6 LSEE). De même, la mesure de détention doit être examinée d'office par une autorité judiciaire dans un délai de 96 heures au plus tard (art. 13c al. 2 LSEE) et ne peut durer plus de trois mois (art. 13a al. 1 LSEE).

La loi prévoit également qu'un étranger ayant déjà fait l'objet d'une décision de renvoi ou d'expulsion entrée en force peut, à de strictes conditions, être mis en détention en vue du refoulement. Le même délai de 96 heures s'applique pour l'examen par une autorité judiciaire de la mesure de détention. Dans des circonstances exceptionnelles, la durée de cette détention peut être prolongée de 6 mois au maximum (art. 13b al. 2 LSEE) pour autant que les démarches nécessaires à l'exécution du renvoi soient prises sans tarder (art. 13b al. 3 LSEE).

En l'état, et bien qu'il n'existe pas de statistique automatisée sur la mise en application de ces mesures, une enquête menée par l'ODR sur l'année 2000 démontre que la grande majorité des mesures de détention sont prises en vue du refoulement. Deux tiers de celles-ci sont motivées par le risque que l'étranger entre dans la clandestinité (art. 13b al. 1 let. c LSEE).

Que ce soit en phase préparatoire ou en vue du refoulement, la durée moyenne de détention ne dépasse pas une vingtaine de jours. Dans moins d'un dixième des cas, les cantons ont fait usage de la possibilité offerte par le législateur de prolonger la durée de la détention au delà de 3 mois. La durée maximale de prolongation légale a été utilisée pour 38 mesures de détention.

Les décisions qui concernent les jeunes étrangers, entre 15 et 18 ans, représentent moins de 3% du total des mesures de détention. La presque totalité des détentions de jeunes sont ordonnées en vue du refoulement. En l'an 2000, seuls 2 étrangers entre 15 et 18 ans ont été mis en détention en phase préparatoire.

80 % environ des détentions en vue du refoulement ont effectivement abouti à l'exécution du renvoi.

La jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) en la matière est extrêmement restrictive et limite fortement l'activité des cantons tant en ce qu'elle porte sur les motifs d'une mise en détention que sur la durée de celle-ci. Le TF a par exemple considéré que le risque de disparition, utilisé comme motif pour une détention en vue du refoulement, ne peut être étendu à la détention préparatoire (ATF 2A.142/2000 et 2A.147/2000). Quant à la durée de la détention, le TF estime également que la détention en vue du refoulement ne peut être prolongée lorsque d'emblée l'exécution du renvoi s'avère impossible pour des raisons juridiques ou matérielles (cf. 2A.272/2000).

Malgré son caractère strict, cette jurisprudence est relativement bien suivie par les autorités cantonales d'application. En l'an 2000, 11 % des affaires soumises au TF a donné lieu à une décision de cassation par cette seconde et dernière instance nationale de recours en la matière.

Les conditions de détention des étrangers en phase préparatoire ou en vue du refoulement ne doivent pas être les mêmes que pour les personnes en détention préventive ou purgeant une peine d'emprisonnement. Ces deux catégories de personnes doivent par principe être hébergées séparément les unes des autres (art. 13d LSEE). En outre, les locaux de détention en matière de police des étrangers doivent être adaptés au but recherché, par exemple par la mise à disposition de logements collectifs et l'offre de programmes d'occupation. La Confédération participe financièrement à la construction et à l'installation d'établissements cantonaux de détention affectés exclusivement à l'exécution de la détention des étrangers en situation irrégulière (art. 14e LSEE).

bb) Le rapatriement

Ces dernières années, la Confédération a pris diverses mesures organisationnelles permettant aux autorités cantonales de procéder au mieux à l'application des dispositions légales portant sur le retour des étrangers dont le séjour en Suisse doit prendre fin.

Dans un premier temps, une division Rapatriement de niveau fédéral a été créée au 1^{er} juillet 1999 par le Département fédéral de justice et police (DJFP). De par la loi, cette

division est en particulier habilitée à intervenir dans le cadre de l'établissement de l'identité, des contacts avec les représentations étrangères et de l'obtention des documents de voyage nécessaires au retour.

D'autres mesures organisationnelles ont également été prises par la Confédération, puisqu'en août 2001, un nouveau service fédéral a vu le jour, cette fois dans les locaux de l'aéroport de Zurich. SwissREPAT est en effet chargé de conseiller les autorités cantonales d'exécution pour tout ce qui a trait aux départs de Suisse par voie aérienne. Cet organisme étudie notamment les meilleurs itinéraires de vol, centralise les réservations de billets et sera amené à coordonner l'engagement et la formation des agents chargés de l'escorte au rapatriement.

Sous l'égide de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et du DFJP, des représentants des instances cantonales et fédérales directement concernées conduisent actuellement divers travaux d'expertise et de réflexion, dans le cadre du Projet «Passagers 2» afin d'examiner les améliorations pratiques qui devraient être apportées à l'exécution par la police cantonale des décisions de renvoi. Outre la formation des agents d'escorte et la situation existant dans les aéroports, les principales préoccupations de ce groupe de travail portent sur la nécessité d'instituer une réglementation des moyens de contrainte autorisés compte tenu des impératifs auxquels notre pays est attaché par son adhésion aux divers instruments internationaux sur les droits de la personne humaine et la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Bien qu'elle soit dépourvue de tous pouvoirs de police en la matière, la Confédération apporte ainsi un important soutien à caractère logistique, organisationnel et administratif particulièrement apprécié des autorités cantonales, et contribue ce faisant à limiter le nombre des détentions qui n'aboutiraient pas au résultat escompté, à réduire la durée moyenne des détentions en vue du refoulement et à permettre un retour en toute sécurité des étrangers dont le séjour en Suisse doit prendre fin.

cc) Retour volontaire

Le Conseil fédéral est conscient des limites d'une politique de renvoi par la contrainte. Afin de diminuer les effets négatifs que peut occasionner une décision de renvoi de Suisse, l'accent a été mis ces dernières années sur l'encouragement à un retour volontaire par des mesures ciblées telles que le conseil en vue du retour, l'octroi d'une contribution financière et la mise en place de projets individuels ou collectifs de réintégration sociale et professionnelle dans le pays d'origine voire un pays tiers.

Les bureaux de conseil en vue du retour dont disposent depuis peu les cantons ont prioritairement pour tâche de diffuser les informations sur les possibilités qu'offre l'aide au retour à toutes les personnes des administrations cantonales et des œuvres d'entraide qui, de par leur activité, sont en contact direct avec les étrangers relevant de l'asile.

Devant le succès obtenu ces dernières années auprès des ressortissants bosniaques et des personnes originaires du Kosovo, plusieurs nouveaux programmes spécifiques d'aide au retour selon les pays (Sri Lanka, Ethiopie, Somalie, Iraq du Nord et Turquie) ont été organisés par l'ODR en collaboration avec la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) et l'OIM.

dd) Les sans-papiers

La question des sans-papiers est apparue en Suisse récemment, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre dans certains domaines d'activité de l'économie tels que l'agriculture et l'hôtellerie. Cette question est d'autant plus difficile à aborder qu'elle touche des étrangers en situation irrégulière et porte sur un phénomène dont l'ampleur et les différents paramètres ne sont encore que peu connus. Au sens où nous l'entendons, un sans-papiers est un étranger qui séjourne dans un pays alors qu'il ne dispose pas de l'autorisation pour le faire; il se trouve donc dans l'illégalité.

Les connaissances que nous avons du vécu de ces personnes nous permettent de constater qu'elles viennent d'horizons très différents: il peut s'agir d'étrangers qui sont venus chercher une protection en Suisse et qui auraient dû quitter notre pays parce qu'ils se sont vu refuser cette protection ou tout simplement parce qu'après avoir pu en bénéficier, cette protection aura été levée. Mais il peut également s'agir de personnes qui ne ressortent pas du domaine de l'asile, de simples étrangers qui sont entrés en Suisse clandestinement dans le but d'y rester pour travailler, pour y vivre avec d'autres membres de leur famille déjà en Suisse ou pour d'autres motifs personnels; il peut s'agir encore d'étrangers qui sont venus chez nous en toute légalité, certaines sans même qu'il leur ait été nécessaire d'obtenir un visa, comme touristes ou comme hommes d'affaires. D'autres étaient au bénéfice d'un permis de séjour ou de travail, mais auraient dû normalement quitter la Suisse à l'échéance de la période autorisée et sont alors entrées dans la clandestinité.

D'entente avec les cantons et la Commission fédérale des étrangers (CFE), le Conseil fédéral a estimé qu'une régularisation collective des sans-papiers n'était pas souhaitable pour les raisons suivantes: d'une part, une telle régularisation va à l'encontre de notre système légal et de la politique migratoire mise en place par la Confédération d'entente avec les cantons. Elle ne ferait que créer des inégalités entre clandestins eux-mêmes mais aussi avec les étrangers qui respectent la loi et les décisions prises à leur égard.

D'autre part, les expériences faites en Europe démontrent qu'une régularisation collective des sans-papiers entraîne inévitablement l'apparition, quelques mois plus tard, de nouveaux clandestins. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas se rendre complice des passeurs mais bien au contraire lutter contre l'immigration irrégulière par des mesures préventives et de soutien et condamner les passeurs et autres organisations criminelles qui profitent du désarroi dans lequel se trouve cette catégorie particulière de migrants.

La politique des étrangers en Suisse fait que les cantons disposent de larges compétences dans l'octroi des autorisations de séjour (art. 15 LSEE). Ce sont également les autorités cantonales qui sont chargées des expulsions et de l'exécution des décisions de renvoi (art. 15 LSEE et 46 LAsi). Le sort des clandestins dépend donc en premier lieu des services de police cantonale des étrangers.

La situation des sans-papiers peut toutefois être prise en compte au niveau fédéral par des mesures humanitaires décidées cas par cas, soit par l'OFE soit par l'ODR, selon que ces personnes ont eu ou non des motifs de chercher une protection et de ne pas retourner dans leur pays d'origine. C'est donc par le biais d'une procédure individuelle que les services de l'administration peuvent régulariser le séjour des sans-papiers.

Les personnes dont le séjour en Suisse n'est pas régulier peuvent engager une procédure de police des étrangers. Les dispositions légales en vigueur prévoient que les cantons doivent systématiquement donner leur avis sur chaque cas présenté.

Dans une circulaire envoyée le 21 décembre 2001, l'OFE et l'ODR ont conjointement rappelé aux cantons les dispositions légales et pratiques en vigueur sur le règlement individuel des cas de détresse personnelle grave. En accord avec le Comité directeur de la CCDJP, l'administration fédérale a précisé qu'une mesure de régularisation devait tenir compte de l'ensemble des aspects de la situation particulière des demandeurs (ATF 124 II 110ss). Parmi les critères examinés figurent notamment la durée de présence en Suisse, le degré d'intégration (travail, logement, famille, scolarisation, etc.) et l'état de santé des personnes concernées.

Au 15 janvier dernier, 40% des quelque 300 personnes que les cantons ont présentées par l'intermédiaire des collectifs de sans-papiers se sont vu régulariser leur situation. Seuls quelques étrangers ont pour l'instant été déboutés dans le cadre de cette régularisation. C'est donc avec bienveillance que la Confédération prend en compte les situations particulières qui lui sont soumises par les autorités cantonales compétentes.

La proposition émise par la CFE de mettre en place dans les cantons des «ombudsmen» est saluée par le Conseil fédéral dans la mesure où elle permettrait d'apporter aux clandestins une aide efficace par une meilleure information et la possibilité pour eux de trouver une solution à leur délicate position.

282. En ce qui concerne ces prétendus mauvais traitements de la part des forces de police cantonales, en particulier à l'égard d'étrangers, il faut souligner que le Gouvernement suisse suit la situation avec beaucoup d'attention. Lorsque des cas graves de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère sont relevés, les services cantonaux compétents – en raison de la souveraineté cantonale en matière de police – ou la CFR sont prévenus.

283. Il va de soi que, par exemple lors d'une arrestation, l'usage de la force soit limité au minimum et que tout recours à la contrainte par les services de police qui irait au-delà de cette limite ne saurait en aucun cas se justifier. Ces principes d'éthique professionnelle sont bien connus des membres des forces de l'ordre. Si des cas de mauvais traitements, notamment lors d'une arrestation ou en cas de garde à vue, devaient effectivement se produire, la police cantonale en poursuivrait les auteurs par la voie de service ou par la voie judiciaire. Les mauvais traitements infligés par des représentants des organes de police peuvent être constitutifs de nombreuses infractions: lésions corporelles, voies de fait, injure, menaces, contrainte, abus d'autorité et, naturellement, discrimination raciale. Ces infractions, en concours nécessaire avec l'abus d'autorité, se poursuivent d'office ou sur plainte et sont justiciables des autorités judiciaires pénales. Dans la plupart des cantons, les faits sont examinés par un procureur, instruits par un juge d'instruction et jugés par un tribunal. Le jugement de première instance ou la décision de non-lieu peut être attaqué au niveau cantonal puis devant le Tribunal fédéral. Il en va de même de la procédure civile que le lésé peut engager pour obtenir la réparation d'un éventuel dommage matériel ou tort moral (article 41 et ss CO) et d'une procédure disciplinaire engagée par l'autorité compétente.

284. Il a d'ailleurs été constaté que les plaintes concernant les mauvais traitements émanent souvent de ressortissants étrangers et que les cantons qui sont généralement mis en cause sont ceux de Genève, du Tessin, c'est-à-dire des cantons frontaliers, et de Zurich. De surcroît, il s'agit de cantons pourvus d'un aéroport, dans lesquels la concentration d'étrangers est très forte. La population genevoise, par exemple, est constituée de plus de 39 % d'étrangers. À 60 % environ, les personnes arrêtées sont des étrangers, dont un grand

nombre de personnes de passage. Statistiquement, il est donc compréhensible que de nombreuses plaintes proviennent d'étrangers.

285. À cet égard, le CPT s'est félicité que, depuis sa dernière visite effectuée en Suisse, la police du canton de Genève ait pris de nombreuses mesures propres à prévenir les mauvais traitements et à sensibiliser les fonctionnaires de police aux droits de l'homme, à la gestion du stress et à l'amélioration des relations inter-ethniques²⁹⁹. En outre, l'obligation de mentionner l'éventuel usage de la force dans les rapports de police, la disponibilité d'un médecin de l'Institut universitaire de médecine légale, et la désignation d'un enquêteur neutre en cas de plainte ont également été instaurées. Le CPT a conclu en souhaitant vivement que des mesures comparables soient adoptées dans toute la Suisse.

286. Dans son rapport intérimaire du 2 juin 1997 en réponse au rapport du CPT mentionnée ci-dessus, le Conseil fédéral a déclaré qu'il partageait entièrement l'avis du CPT. Selon cet avis, l'adoption par tous les cantons suisses de mesures comparables à celles prises à Genève dans le contexte de la prévention des mauvais traitements serait hautement souhaitable (page 5). Il a cependant rappelé que l'adoption de telles mesures restait de la compétence des cantons, auxquels le souhait du CPT serait communiqué. De plus, il convient de relever que la police genevoise s'est dotée d'un code de déontologie depuis le mois d'août 1997.

Cf. aussi Question b ci-dessus

Le CPT a effectué sa troisième visite périodique en Suisse du 5 au 15 février 2001. Pendant dix jours, la délégation a visité dans les cantons de Bâle, Berne, Fribourg, Saint-Gall, Thurgovie et Zurich des maisons d'éducation et des pénitenciers, des locaux de police, une clinique psychiatrique, un poste de garde-frontières ainsi qu'un centre de détention aux fins d'expulsion. Le CPT s'est en outre intéressé à la procédure en matière d'expulsion. La délégation a déclaré n'avoir relevé, au cours de sa visite, aucun indice laissant croire à l'application de la torture ou de mauvais traitements graves. A l'occasion de sa visite elle a pu constater que sa visite précédente avait été à l'origine d'un nouveau système de transports de détenus instauré à partir du 1er janvier 2011 ? pour toute la Suisse, appelé „Train Street“.

287. À cet égard, il faut encore rappeler que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1^{er} janvier 2000, la disposition de son article 32, alinéa 2 est applicable. Cette disposition constitutionnelle vise à garantir que toute personne qui se voit privée de sa liberté soit tout de suite informée des ses droits dans une langue qu'elle comprend.

Article 31, alinéa 2, Cst. féd.:

« ² Toute personne qui se voit privée de sa liberté a le droit d'être aussitôt informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation et des droits qui sont les siens. Elle doit être mise en état de faire valoir ses droits. Elle a notamment le droit de faire informer ses proches. »

²⁹⁹ Voir le rapport au Conseil fédéral relatif à la visite du CPT effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996, chiffre 16, page 12.

6. Programmes de formation à l'intention des responsables de l'application de la loi (paragraphe 6 et 10 des conclusions) (Cf. 281ss Question b)

288. Le rôle de la prévention est aussi important que celui de la répression. Pour ce qui est des rapports avec des personnes d'autres origines nationales ou ethniques, cela fait passablement de temps déjà que des efforts sont entrepris pour améliorer la sensibilisation des membres des autorités de poursuite pénale au moyen de programmes de formation intensifs. Ainsi, sur proposition de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police, l'Institut suisse de police de Neuchâtel a développé deux programmes de sensibilisation aux problèmes interculturels qui s'adressent aux membres des forces de police. Ces programmes portent sur la police, les immigrants et les minorités ethniques pour l'un et sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour l'autre. Ils s'adressent aux membres des forces de police des divers cantons. Certains cantons ont conçu leurs propres programmes de formation. Ainsi, l'association des polices cantonales de Suisse centrale (*Kapo-Verbund Innerschweiz*) a aussi développé des programmes de formation sur des sujets similaires destinés aux fonctionnaires de police.

289. Dans ce contexte, les activités de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe concernant le rôle de la police pour la protection des droits de l'homme, notamment lors de l'élaboration du programme « Police et droits de l'homme 1997-2000 », méritent d'être mentionnées. En préparation à la semaine des droits de l'homme qui aura lieu du 30 octobre au 4 novembre 2000, l'Institut suisse de police a reçu mandat de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse d'élaborer un manuel destiné aux instructeurs de police. Ce futur moyen d'enseignement, rédigé en collaboration avec l'Association pour la prévention de la torture de Genève, sera présenté publiquement à l'occasion d'un cours sur les droits de l'homme qui s'adresse aux cadres intermédiaires des forces de police et qui aura lieu fin octobre 2000.

290. Concernant l'enseignement des droits de l'homme à l'attention des responsables de l'exécution des lois, un nouveau programme de formation de base du personnel pénitentiaire ainsi qu'un programme de perfectionnement des cadres ont également été élaborés par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire. Ce concept de formation a été mis en œuvre en automne 1995. Il s'inscrit dans une formation en cours d'emploi, dont les éléments introductifs sont enseignés directement par le canton concerné. Il prévoit une formation théorique de quinze semaines. Celle-ci met principalement l'accent sur les disciplines psychopédagogiques et traite en profondeur les problèmes particuliers actuels de l'exécution des peines. Cette formation vise une meilleure compréhension des détenus, une meilleure gestion des agressions et une identification plus claire des problèmes de sécurité.

291. En outre, en été 1999, une direction régionale des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) a contacté la CFR et, en 2000, proposera une formation contre le racisme et sur la résolution des conflits interculturels.

7. Discriminations de fait à l'encontre des gens du voyage (paragraphe 7 des conclusions)

292. Au paragraphe 7 des conclusions, le Comité exprime sa préoccupation au sujet des restrictions à la liberté de mouvement imposées à la population de souche « jenisch » et à la minorité sinti et rom ainsi qu'au sujet de la tendance à les discréditer.

293. Créée pour soutenir les gens du voyage suisses, la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »³⁰⁰ a présenté leur situation actuelle dans son rapport annuel 1998. Les problèmes relevés sont essentiellement liés au manque d'aires de stationnement et de transit et aux différences entre les réglementations cantonales régissant les professions itinérantes. Les remarques au sujet de ces divers points font l'objet des chiffres ci-dessous³⁰¹.

Cf. ad 57.

7.1 Aires de stationnement et de transit

294. Le manque d'aires de stationnement et de transit permettant aux gens du voyage de perpétuer leur mode de vie est un premier point de préoccupation important. Divers cantons et communes ont réagi à ce problème: ainsi, les cantons de Berne, des Grisons et du Tessin ont aménagé plusieurs aires de stationnement au cours de ces dernières années. En automne 1998, la ville de Berne a, par exemple, inauguré une aire offrant 36 places de stationnement. D'autres cantons sont en train d'aborder ces questions.

Cf. ad 58

Le 1^{er} juin 2001, la Fondation „Assurer l'avenir des gens du voyage suisses“ a présenté une expertise intitulée „**Les gens du voyage et l'aménagement du territoire**“ aux représentants des gens du voyage, des pouvoirs publics et des médias. Cette étude porte essentiellement sur le problème des aires de stationnement et des aires de transit dont les gens du voyage auront besoin ces dix prochaines années. Elle s'adresse principalement aux cantons et aux communes, car c'est presque exclusivement de leur compétence que relève l'aménagement des places nécessaires. L'expertise démontre qu'il est tout à fait possible de tenir compte des besoins des gens du voyage dans le cadre du régime actuel de l'aménagement du territoire. L'expertise traite certes de questions de planification, mais elle contient aussi des programmes de réalisation et répond à des questions pratiques telles que l'obtention de terrains ou l'analyse des coûts. Elle repose sur un inventaire minutieux de toutes les aires officielles de stationnement ou de transit existant en Suisse. Ce travail a d'ailleurs révélé qu'il ne suffisait pas de créer de nouveaux emplacements, mais qu'il fallait avant tout assurer le maintien des aires existantes et chercher à obtenir des améliorations qualitatives. Souvent, l'infrastructure des places utilisées – eau potable, électricité, poubelles et installations sanitaires - est en effet insuffisante. Des efforts d'harmonisation seraient aussi souhaitables en ce qui concerne les taxes à payer et les règlements d'utilisation. La Fondation, qui réunit des représentants des gens du voyage, mais aussi des cantons, des communes et de la Confédération, s'efforce d'obtenir des améliorations dans tous ces domaines.

7.2 Réglementations cantonales en matière de commerce itinérant

295. Le deuxième domaine de préoccupation important réside dans les différences importantes entre les diverses réglementations cantonales régissant les professions itinérantes. À l'instigation de la fondation, la Commission de la concurrence a adressé une recommandation aux cantons le 7 septembre 1998. Elle leur recommande de revoir leur pratique en matière d'autorisation du commerce itinérant et de supprimer les restrictions qui ne relèvent pas de la loyauté des échanges commerciaux et de la protection des

³⁰⁰ Voir les explications ci-dessus sous chiffre 57 de la première partie.

³⁰¹ Voir rapport annuel 1999 de la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », p. 7 ff.

consommateurs. Par ailleurs, la Commission de la concurrence insiste également pour que les autorisations d'exercer une profession itinérante (patentes) délivrées par le canton d'origine soient reconnues par les autres cantons.

Cf. ad 262

296. Entre-temps, le Conseil fédéral a entamé la révision de la loi fédérale sur les voyageurs de commerce (RS 943.1). Cette révision a également pour but de faciliter l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage qui travaillent en Suisse et, partant, d'éliminer les discriminations de fait dans ce domaine (à ce sujet, voir le rapport du SECO du 19 octobre 1999 sur les implications de la ratification par la Suisse de la Convention n° 169 de l'OIT, page 17).

Cf. ad 59 / 262

297. Une caractéristique de la culture des gens du voyage réside dans le fait que l'éducation des enfants est étroitement liée à l'activité artisanale des parents. En effet, très jeunes, ils aident leurs parents et les autres membres du groupe, acquérant ainsi sans difficulté un savoir-faire précieux. Cette coutume est souvent perçue comme une atteinte à l'interdiction du travail des enfants. Pour ce qui est de la scolarité, divers cantons et communes ont introduit des réglementations souples permettant d'assurer la formation scolaire des enfants même s'ils accompagnent leurs parents en voyage durant la période d'été. Dans ces cas, les enfants sont suivis et encadrés à distance par des enseignants.

7.3 Gens du voyage étrangers en Suisse

298. Durant la période estivale, les gens du voyage étrangers viennent en Suisse pour exercer leurs activités lucratives traditionnelles en Suisse. Des tensions apparaissent régulièrement entre les gens du voyage étrangers et la population résidente. Une enquête auprès des cantons a montré que les emplacements utilisés par les gens du voyage étrangers sont régulièrement laissés dans un grand désordre. Les gens du voyage suisses sont également affectés par cette situation dans la mesure où la population sédentaire ne fait généralement aucune distinction entre gens du voyage étrangers et suisses, raison pour laquelle elle fait preuve d'une attitude négative et de rejet envers tous les gens du voyage. Le DFI a chargé la fondation de faire des propositions sur la manière de s'attaquer à ces problèmes. La fondation recommande en premier lieu d'augmenter le nombre d'aires de stationnement et de transit à disposition des gens de voyage; les cantons sont invités à collaborer et à installer des aires en nombre supérieur aux besoins de manière à éviter que les mêmes places soient toujours occupées et de répartir la charge entre les cantons d'une manière égale. Deuxièmement, la fondation propose de partager les grandes collectivités des gens du voyage étrangères en plusieurs unités plus petites afin que les aires de stationnement et de transit ne soient pas surpeuplées et qu'il soit plus aisé de faire respecter les règlements d'utilisation. Troisièmement, la fondation propose de prendre un certain nombre de mesures accessoires comme l'élaboration et la distribution de règlements d'utilisation des aires de stationnement et de transit; la fondation a l'intention d'organiser des réunions sur les relations avec les gens du voyage à l'intention des responsables cantonaux et des représentants de l'Association des gens de la route (*Radgenossenschaft der Landstrasse*).

7.4 Reconnaissance de la culture des gens du voyage

299. En Suisse, de 1926 à 1973, la minorité des gens du voyage a été persécutée et discriminée par l'œuvre d'entraide des enfants de la grand-route de la Fondation suisse Pro Juventute³⁰². Aujourd'hui, au niveau fédéral, le mode de vie des gens du voyage est reconnu et fait l'objet d'aides notamment sous forme d'un soutien versé à l'organisation de défense des intérêts des gens du voyage suisses (« Association des gens de la route ») et par la création de la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »³⁰³. Les cantons ont également été consternés par les résultats de l'étude publiée en 1998 par la Confédération sur l'œuvre d'entraide des enfants de la grand-route. Le 12 janvier 2000, le Conseil fédéral a traité les résultats de la procédure de consultation menée auprès des cantons.

Cf. ad 56

Pour ce qui est de la reconnaissance des gens du voyage, relevons que la Suisse a ratifié la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités. Dans son message au parlement, le Conseil fédéral avait souligné de manière expresse que les gens du voyage suisses représentaient une minorité au sens de la Convention-cadre. La Suisse est donc tenue de promouvoir les conditions permettant aux membres des minorités nationales de vivre et de développer leur culture. Autre indice d'une reconnaissance des gens du voyage : depuis le milieu des années quatre-vingts, la Confédération subventionne l'Association des gens de la route (Radgenossenschaft der Landstrasse) et depuis 1997, elle accorde aussi son aide à la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. »

8. Aspects pénaux et de procédure pénale (paragraphe 8 et 13 des conclusions)

300. Au paragraphe 8 des conclusions, le Comité exprime son inquiétude au sujet des cas de xénophobie, d'antisémitisme, de discrimination et de violence raciales ainsi qu'au sujet de la propagation d'idées racistes et xénophobes. Il constate que l'article 4, lettre b de la Convention n'était pas pleinement appliqué, surtout en ce qui concerne la participation à une organisation illégale et interdite. Au paragraphe 13 des conclusions, le Comité recommande à la Suisse de prendre les mesures voulues pour assurer l'application de l'article 4, lettre b de la Convention. Le Comité recommande également à la Suisse de donner, dans son prochain rapport, des renseignements sur les plaintes pour discrimination, conformément à l'article 4 de la Convention, sur les mesures prises par les autorités chargées des poursuites et par les tribunaux compétents ainsi que, le cas échéant, sur la réparation accordée aux victimes.

Dans le sillage des violences commises par les membres de groupements d'extrême droite en été 2000, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) avait chargé un groupe de travail interdépartemental de se pencher sur les lacunes – matérielles ou juridiques – en la matière et de soumettre au Conseil fédéral des suggestions et recommandations d'ici l'automne 2000. Début octobre 2000, le Conseil fédéral a pris acte de cette analyse des points faibles ainsi que des recommandations du groupe de travail destinées à améliorer les moyens de lutte contre l'extrémisme de droite et a ordonné sa publication.

³⁰² Voir les explications ci-dessus sous chiffre 56 de la première partie.

³⁰³ Voir les explications ci-dessus sous chiffres 57 et ss de la première partie.

A cette occasion, le Conseil fédéral a institué un nouveau groupe de travail chargé de la "**Coordination et concrétisation des mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite**". Ce groupe de travail était chargé de s'interroger sur la manière dont les recommandations pouvaient être mises en pratique et de présenter, au plus tard à la fin du mois d'octobre 2001, un projet réunissant les modifications de lois jugées nécessaires. Son compte rendu et ses propositions seront vraisemblablement examinés par le Conseil fédéral au printemps 2002. Ensuite, l'adaptation de la législation pourra commencer et diverses autres mesures de prévention pourront être prises.

En ce qui concerne les aspects de droit pénal et de procédure pénale, les conclusions du groupe de travail sont les suivantes: selon les recommandations du premier groupe de travail de septembre 2002, qui ont reçu l'aval du Conseil fédéral, il est prévu de **renoncer à une révision de l'article sur la discrimination raciale** (art. 261^{bis} CP), notamment pour rendre pénalement répréhensibles des actes qui n'ont pas été commis en public. Il serait préférable de créer une norme pénale spéciale pour proscrire les actes indésirables, par exemple en

Le groupe de travail recommande en outre

1. complétant le **code pénal** d'une nouvelle disposition afin d'interdire les signes distinctifs d'une attitude discriminatoire fondée sur la race et
2. en créant une disposition rendant pénalement répréhensible la fondation d'associations pratiquant la discrimination raciale.
3. de compléter la **loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)** par des dispositions permettant notamment de lutter contre la discrimination raciale et l'extrémisme violent.

Le groupe de travail estime qu'une autre condition nécessaire à l'amélioration des moyens de lutte contre l'extrémisme de droite a été remplie avec l'adoption par le Conseil fédéral du **message relatif à la reconnaissance de la compétence du CERD pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** (cf. chiffre 328). Il s'oppose néanmoins au retrait de la réserve formulée au sujet de l'article 4 de cette même convention (interdiction des organisations et des activités de propagande racistes) par égard à la liberté d'opinion et à la liberté d'association. Selon lui, un retrait à l'heure actuelle, aurait en effet des conséquences sur l'application du droit qui sont difficilement prévisibles.

Au vu de l'importance particulière qu'ont en Suisse la liberté d'opinion (art. 16 cst.) et la liberté d'association (art. 23 cst.), il paraît donc nécessaire de maintenir la réserve formulée par notre pays à ce sujet.

8.1 Informations au sujet du nombre de plaintes en matière de discrimination et leur traitement par les autorités de poursuite pénale et par les tribunaux

301. Pour ce qui concerne la statistique des plaintes relatives aux dispositions de l'article 261^{bis} CP ainsi que le nombre de décisions des tribunaux cantonaux et du Tribunal fédéral passées en force de chose jugée, il faut pour l'instant encore se référer aux données du Ministère public de la Confédération. En vertu de l'ordonnance sur la communication du 28 novembre 1994 (RS 312.3), c'est à cet organe que les autorités cantonales communiquaient, jusqu'à fin 1999, tous les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu rendus en application de la législation concernée.

Cf. ad 109 – 115 / 255 / 316

Remarques de principe au sujet de la statistique

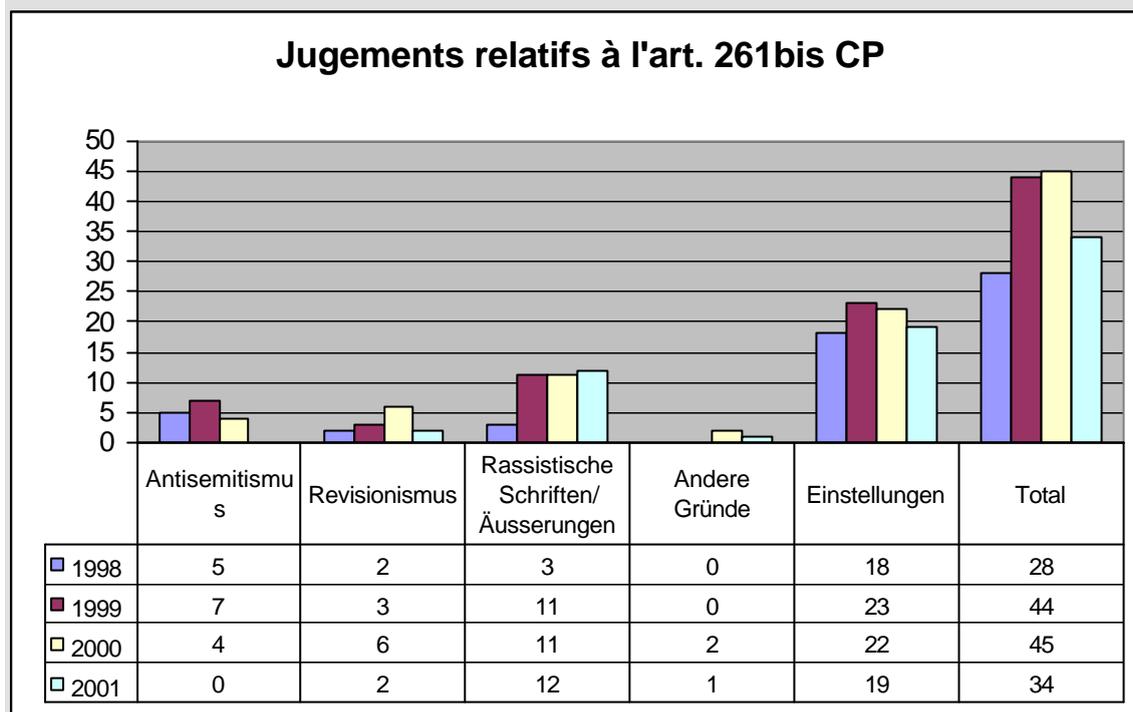
a) Prélèvement des données

Ont été considérés comme base de données les jugements relevant de l'article 261^{bis} CP qui avaient été enregistrés par le Ministère public de la Confédération ou par l'Office fédéral de la police. On y a en outre ajouté certains jugements parus dans la presse.

Le graphique qui suit doit être considéré dans l'optique dans laquelle il a été créé: l'intention de ses auteurs, qui l'ont réalisé dans les années nonante, était de donner un aperçu de la mise en pratique et de l'application du nouvel article 261^{bis} CP après son entrée en vigueur. C'est la raison pour laquelle ils ont aussi mentionné des jugements de première instance, en ayant bien conscience que ces derniers n'étaient pas encore entrés en force de chose jugée et qu'ils pouvaient donc encore être modifiés. Il faut aussi tenir compte du fait qu'ils s'agit, pour la plupart, de jugements rendus par des instances cantonales, qui reflètent donc la jurisprudence du canton en question. Relevons encore qu'en Suisse, les critères appliqués par les différentes autorités pour quantifier les incidents racistes ne sont pas uniformes: certaines n'enregistrent que les actes qui sont pénalement répréhensibles ou qui représentent effectivement une infraction à la loi. Les refus de naturalisation n'y sont donc pas considérés comme des incidents à caractère raciste, alors qu'ils le sont dans l'aperçu donné par la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (FRA) (**Cf. chiffre 304ss**).

L'Office fédéral de la police, pour sa part, prend en compte les actes pénalement répréhensibles au sens de l'art. 261^{bis} CP qui font l'objet d'une plainte pénale. Il les subdivise en fonction de la manière dont ils ont été commis et compte finalement aussi les procédures ayant abouti à un acquittement ou à une procédure de non-lieu (cf. p.ex.: Rapport sur la protection de l'Etat 2000: 45 jugements au total). Cette façon d'établir les statistiques – c'est-à-dire le fait d'inclure les acquittements et les non-lieu – reflète la manière dont est appliqué l'article 261^{bis} CP et donne une idée de l'évolution de l'attitude des dénonciateurs, qui ne va pas toujours dans le sens souhaité par la loi.

Jugements fondés sur l'article 261bis CP (1998 à 2001)

b) Plaintes et dénonciations

Plus encore que la jurisprudence, les dénonciations sont sous l'influence de la souveraineté cantonale. On a aussi constaté que le débat public sur le problème avait sensibilisé l'opinion et modifié l'attitude des dénonciateurs potentiels. On n'a donc guère été étonné de constater des différences considérables entre les cantons en ce qui concerne les plaintes déposées et, par la suite, l'annonce des mesures prises. Conscients de ces inégalités, nous avons préféré renoncer à une illustration graphique, étant donné que certaines distorsions auraient été inévitables.

302. Le Ministère public de la Confédération faisait parvenir à la CFR des copies – anonymes – des décisions de procédure rendues par les cantons en application de l'article 261^{bis} CP³⁰⁴. Pour la période depuis la seconde moitié de 1995 jusqu'à fin décembre 1998, cette dernière dispose d'un aperçu et des résumés d'environ 80 décisions cantonales en application de l'article 261^{bis} CP (voir annexe). Depuis janvier 2000, en remplacement du Ministère public de la Confédération, c'est l'Office fédéral de la police qui est compétent pour collecter les décisions correspondantes des cantons. Toutefois, aucune statistique officielle concernant les procédures pénales cantonales n'est disponible pour l'instant.

303. En revanche, une documentation correspondante est en train de se constituer dans le cadre de la doctrine. Dans ce domaine en particulier, il est possible de renvoyer aux travaux de la Société pour les minorités en Suisse (SMS - *Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz, GMS*) et de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (FRA - *Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus, GRA*) qui travaillent en collaboration avec la CFR. À cet égard, il convient tout d'abord de mentionner le supplément au commentaire NIGGLI (*Rassendiskriminierung: Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG – Discrimination*

³⁰⁴ Pour une vue statistique du traitement des cas de discrimination annoncés à la CFR, voir ci-dessus sous chiffre 225 de la deuxième partie.

raciale: commentaire de l'art. 261^{bis} CP et de l'art. 171c CPM, ouvrage non traduit) publié conjointement par la SMS, la FRA et la CFR³⁰⁵. Ce supplément comporte des analyses, des expertises et documente la jurisprudence de 1995 à 1998 au sujet de l'article 261^{bis} CP ainsi qu'une liste de 131 jugements rendus dans ce domaine.

304. En outre, la SMS et la FRA publient chaque année une chronologie des cas de racisme en Suisse (« *Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz* ») envoyée à 7000 adresses sélectionnées ainsi qu'aux médias. Cette liste chronologique est mise à jour mensuellement et peut être consultée sur le site Internet de la FRA³⁰⁶. Sans prétendre à l'exhaustivité, la chronologie relate les cas de discrimination d'une manière détaillée³⁰⁷.

305. La chronologie des cas de racisme en Suisse proposée par le site de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme couvre les années 1992 à 1998. Les chiffres de 1999 ne couvrent que les mois de janvier à juin. Pour les mois suivants, les renseignements correspondants sont publiés aux pages consacrées aux nouvelles actualisations de ce même site.

Faits ³⁰⁸	occurrences							
	92	93	94	95	96	97	98	99
Propos racistes	5	5	6	10	16	8	25	3
Diffusion d'écrits ou d'enregistrements racistes	1	3	5	11	20	16	9	4
Négation de l'Holocauste	1	6	3	2	2	4	2	-
Défilés, activisme, réunions d'extrême droite	1	1	2	1	5	6	13	3
Menaces, harcèlement	1	5	13	13	6	3	6	5
Déprédations, tags et graffitis	23	4	9	10	7	10	7	12
Atteintes à l'intégrité corporelle	9	6	19	15	6	3	17	7
Incendies criminels, coups de feu	20	13	15	-	5	2	1	5
Discriminations	1	4	6	6	6	5	4	2
Rejets de demandes de naturalisation	-	-	-	4	1	7	25	17
Racisme des autorités	1	1	7	8	6	8	2	-
Divers	4	5	8	14	6	8	4	4
Total	67	53	93	102	86	80	115	62

306. À fin avril 1998, la Police fédérale a publié une édition actualisée et augmentée de « Skinheads en Suisse » qui contient également une liste de faits relevant de ces mêmes domaines.

En septembre 2000, la police fédérale a actualisé le rapport "Skinheads en Suisse". On y trouve résumés l'histoire du mouvement et sa situation actuelle, les caractéristiques et les signes distinctifs des skinheads, leurs activités en bref ainsi qu'une tentative d'explication du phénomène.

³⁰⁵ Rassendiskriminierung Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB. Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998, Zürich 1999.

³⁰⁶ Chronologie sur les cas de racisme en Suisse: <http://www.gra.ch>. Ce site Internet propose également une vue d'ensemble, tenue à jour, des jugements (avec considérants) pour infraction à l'article 261^{bis} CP.

³⁰⁷ La SMS et la FRA proposent également un service de consultation téléphonique gratuit qui donne des conseils en matière de violation de la législation antiraciste. À ce titre, cinq avocats peuvent être joints par téléphone une fois par semaine.

³⁰⁸ Si plusieurs faits sont accomplis seul, le plus grave est retenu.

307. Le site Internet précédemment mentionné³⁰⁹ comporte en outre une documentation supplémentaire élaborée sur mandat de la SMS et de la FRA qui porte sur un choix de décisions cantonales en relation avec l'article 261^{bis} CP. Cette documentation aborde un certain nombre de cas, classés par élément constitutif, par objet de protection et par bien juridiquement protégé (état le 30 septembre 1998):

- Objet de protection « ethnique »:
1 procès
- Objet de protection « religion »:
8 procès
- Manque de preuves:
2 procès
- Bien juridiquement protégé « dignité humaine »:
2 procès
- Élément constitutif de la « publicité » manque:
4 procès
- Levée de l'immunité parlementaire:
1 procès
- Article 261^{bis} CP:
20 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 1, CP, incitation à la haine:
6 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 1, en relation avec l'alinéa 4, 1^{re} partie:
7 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 2, CP, propagation d'idéologies:
1 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 2, CP en relation avec l'alinéa 4:
1 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 3, CP, actions de propagande:
5 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 4, 1^{re} partie, CP, abaissement et discrimination:
12 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 4, 2^e partie, CP, négation de l'Holocauste:
15 procès
- Article 261^{bis}, alinéa 5, CP, refus d'une prestation:
8 procès
- Articles 58 et 261^{bis} CP, confiscations:
5 procès
- Divers:
6 procès

8.2 Informations concernant les aides financières accordées aux victimes d'attaques racistes

308. Divers membres du Comité ont demandé à la Suisse si, et le cas échéant dans quelle mesure, les victimes d'agressions racistes se voyaient octroyer une aide financière.

³⁰⁹ Voir note 306.

309. Actuellement, la pratique en la matière ne permet pas encore de donner de réponse définitive à ce sujet. La question de savoir si, et le cas échéant à quel titre, les victimes d'infractions au sens de l'article 261^{bis} CP se voient accorder des réparations est traitée de manière très diverse. Actuellement, une étude commandée par l'Office fédéral de la justice est en cours de réalisation. Cette étude porte sur les décisions cantonales en vertu de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). À l'heure actuelle, en cas de violation de l'article 261^{bis} CP, la question de savoir qui a qualité pour agir en tant que victime au sens de la LAVI ou en tant que lésé au sens du droit de procédure cantonal n'a pas encore trouvé de réponse claire³¹⁰.

Cf. ad 217ss / 320 / 327

Les personnes ayant subi des actes de discrimination raciale peuvent être considérées comme des victimes au sens de l'art. 2 LAVI si elles souffrent d'atteintes à l'intégrité psychique ayant été directement causées par l'acte (ou si l'acte de discrimination a été de pair avec une atteinte à l'intégrité corporelle). S'il n'existe pas de jurisprudence de dernière instance en la matière, il s'est tout de même développé un certain usage en ce qui concerne le degré de l'atteinte exigé par la loi (cf. ATF 127 IV 189 et ATF 125 II 265). Dans la nouvelle statistique de la LAVI, fondée sur l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1, modification du 7 juin 1999, RO 1999 2124), les victimes d'infractions au sens de l'article 261^{bis} CP n'apparaissent pas séparément, mais à la rubrique 2 „autres CP“. Il n'est donc pas possible de dire quoi que ce soit sur le nombre des victimes et sur les aides au sens de la LAVI auxquelles elles font appel.

En 1998, la CFR s'est adressée à tous les gouvernements cantonaux pour leur demander d'instaurer des services de consultation en faveur des victimes d'agressions racistes. Dans l'intervalle, plusieurs cantons ont décidé d'instituer de tels services de consultation (p.ex. Argovie et Zoug). D'autres ont mandaté des œuvres d'entraide ou d'autres institutions spécialisées dans ce domaine. Selon un sondage que la CFR a réalisé en fonction de critères scientifiquement reconnus auprès de quelque 800 services de consultation généraux œuvrant au niveau cantonal ou communal, 132 d'entre eux ont répondu qu'ils avaient déjà été confrontés de manière pratique à des agressions racistes. La CFR présentera cette étude en février 2002, avant d'entamer une série de cours de formation. En janvier 2002, un groupe de communes bernoises a lancé un plan d'action commun destiné à lutter contre la violence et le racisme. La création d'un service de contact a été une mesure importante dans ce contexte.

Profitons de l'occasion pour mentionner encore une fois les **projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme** (cf. sous-paragraphe 12 ci-après, **chiffre 327** ainsi que, plus haut, **chiffre 217**). A l'occasion de la publication du rapport sur les réfugiés par la Commission indépendante d'enquête Suisse-Deuxième Guerre mondiale, le Conseil fédéral a décidé de manifester sa volonté de lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et de contribuer à la défense des droits de l'homme d'une manière claire et durable (arrêté du Conseil fédéral du 21 février 2001). Durant les années 2001 à 2005, il a ainsi mis à disposition 15 millions de francs, soit 3 millions de francs par année, destinés à l'encouragement de projets de formation, de sensibilisation et de prévention et au soutien

³¹⁰ À ce sujet, voir par exemple les explications dans Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (éd.), Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB, Zürich 1999 [voir note de bas de page 305], page 87 (n° 78) concernant le jugement de la Cour suprême du canton de Zurich confirmant la décision de l'instance inférieure qui avait refusé de reconnaître la qualité de lésée ou de victime à la communauté religieuse israélite de Zurich.

d'institutions d'aide aux victimes et de conseil en cas de conflit. Une partie de la somme totale de 15 millions de francs qui vient alimenter le Fonds *Projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme* devra servir à la mise sur pied d'un **réseau national de services de consultation à l'intention des victimes de la discrimination raciale** et à l'aide en cas de conflit. Ce but pourra être atteint par le soutien d'institutions existantes, la création de nouvelles structures, la mise à disposition de savoir-faire et de structures de formation, la coordination ou la mise en réseau de services existants ou encore par un appel d'offres spécifiques. Comme contribution concrète à la constitution d'un réseau de services de consultation, existants ou à créer, on entend aussi publier un **recueil d'adresses** dans lequel se trouveront **tous les services de conseil et d'aide aux victimes spécialisés dans le domaine de la discrimination raciale**. Ce carnet d'adresses a pour but de permettre aux personnes touchées de s'adresser directement aux services compétents dans leur canton ou dans leur commune et d'éviter ainsi toute bureaucratie superflue. L'objectif est en effet de donner aux victimes elles-mêmes, mais aussi à leurs proches et même aux auteurs d'actes racistes la possibilité de se faire conseiller par des spécialistes sans avoir à surmonter trop d'obstacles administratifs. Le premier carnet d'adresses paraîtra à la fin du mois de mars et sera remis à jour tous les deux ans.

310. À l'occasion des diverses procédures qui ont donné lieu au versement d'indemnités, d'autres faits constitutifs étaient cumulés à ceux de l'article 261^{bis} CP. Dans certains cas des indemnités de dépens ont été alloués aux parties lésées. Dans quelques cas, les victimes ou les parties plaignantes de procédures en application de l'article 261^{bis} CP ont eu la possibilité de recouvrer leurs dépens ou ont obtenu des versements à titre de réparation du tort moral (comme dans le cas du jugement du Tribunal de district de Zurich du 26 février 1998 [97/07430] qui, en application de l'article 261^{bis}, alinéa 4, CP a condamné un accusé ayant publiquement et clairement abaissé une personne ou un groupe de personnes de façon qui porte atteinte à la dignité humaine [usage du terme « élimination »] à une amende de 800 francs ainsi qu'au versement de 1 000 francs au lésé pour tort moral)³¹¹. À cet égard, il convient de souligner que les décisions concrètes dépendent du code de procédure cantonal qui s'applique et de la marge d'appréciation de chaque tribunal cantonal. L'application de la LAVI ne peut certes pas être exclue a priori, mais la jurisprudence tient compte du fait que ce n'est pas la nature raciste en tant que telle d'une attaque qui provoque une atteinte directe à l'intégrité psychique, mais bien l'attaque elle-même. C'est la raison pour laquelle certaines voix de la doctrine demandent des améliorations procédurales et matérielles de la position du lésé³¹².

311. Au cours de ces dernières années, la justice militaire a dû s'occuper de criminels de guerre³¹³. De ce fait, l'application de la LAVI a acquis une nouvelle dimension internationale³¹⁴. En effet, toute personne lésée par l'une des infractions tombant sous le coup des articles 108 et ss CPM peut, en vertu des articles 163 et ss de la procédure pénale

³¹¹ Voir notamment: Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB, loc. cit., page 75 (n° 73) et page 164 (n° 91).

³¹² Voir MARCEL ALEXANDER NIGGLI/CHRISTOPH METTLER/DORRIT SCHLEIMINGER, Zur Rechtsstellung des Geschädigten im Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung, in: Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB, loc. cit., pages 225 et ss, plus particulièrement pages 245 et ss.

³¹³ En vertu des articles 180 et ss CPM, les infractions commises contre le droit des gens en cas de conflit armé tombent sous le coup du code pénal militaire et, en vertu de l'article 2, chiffre 9 et de l'article 218 CPM, ressortissent à la juridiction militaire.

³¹⁴ À ce sujet, voir STEFAN WEHRENBURG, Zur Geltendmachung von Zivilansprüchen durch Opfer von Kriegsverbrechen im Rahmen von Kriegsverbrecherprozessen der schweizerischen Militärjustiz, in: JÜRGEN BEAT ACKERMANN (éd.), Strafrecht als Herausforderung, Zürich 1999, pages 497 à 520.

militaire (PPM)³¹⁵, faire valoir des prétentions civiles devant le tribunal militaire suisse saisi de l'affaire, cela même si le délit a été commis à l'étranger et que ni le lésé, ni l'auteur de l'infraction n'habitent en Suisse ou ne sont de nationalité suisse. Sous certaines conditions, la victime peut également bénéficier de l'aide des services de consultation selon l'article 3 LAVI³¹⁶. Fondamentalement, l'octroi de cette aide ne dépend ni de la nationalité, du domicile de la victime, du lieu de commission de l'infraction ou du moment des faits. En partant du sens et du but de l'article 3 LAVI, seul compte le fait que la victime se trouve concrètement en Suisse, qu'elle ait besoin d'aide en Suisse et qu'elle se tourne vers un centre de consultation suisse³¹⁷. Par conséquent, une victime étrangère d'une infraction commise à l'étranger peut bénéficier de l'aide des services de consultation si elle a besoin d'aide durant son séjour en Suisse³¹⁸.

8.3 Interdiction des organisations et des activités de propagande racistes

312. Finalement, il convient encore, dans ce contexte, de répondre à la question de savoir dans quelle mesure la Suisse s'est conformée à ses obligations en vertu de l'article 4, lettre b de la Convention, c'est-à-dire a déclaré illégales et a interdit les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et a déclaré délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités.

Remarques de principe au sujet de l'interprétation et de l'application de l'article 261^{bis} CP

L'élément constitutif commun à tous les actes tombant sous le coup de l'article **261^{bis} CP** est celui de la publicité: en définitive, cela vaut aussi pour le **3^{ème} alinéa** de cette disposition (organisation et encouragement d'actions de propagande ou participation à de telles actions). Le critère de la publicité en tant qu'élément constitutif de l'infraction ne peut pas d'emblée être considéré comme rempli, même si une manifestation réunit des centaines de personnes, surtout si l'organisateur fait contrôler les entrées par des soi-disant services de sécurité.

Le fait qu'une manifestation doive être publique pour pouvoir tomber sous le coup des dispositions pénales destinées à lutter contre le racisme est exploité notamment par certains groupes de skinheads qui organisent des concerts. On relève en outre certains problèmes d'interprétation dans l'optique de l'intervention policière, par exemple lorsque plusieurs personnes appartenant à un groupement d'extrême droite se réunissent en public sans (encore) commettre d'actes pénalement répréhensibles. Comme les éléments constitutifs de l'action de propagande au sens de l'article 261^{bis}, al. 3 CP, ne sont pas réunis dans ce cas, la police n'est pas habilitée à intervenir à ce titre.

A l'heure actuelle, le fait d'arborer des symboles tels que croix gammées ou emblèmes SS ne constitue pas, en Suisse, un acte pénalement répréhensible, comme c'est le cas en Allemagne en vertu de l'art. 86a du code pénal allemand. La jurisprudence considère en revanche le fait d'adresser le salut hitlérien à des personnes n'ayant rien à voir avec

³¹⁵ RS 322.1.

³¹⁶ Toutefois, seules les victimes d'infractions commises après le 1^{er} janvier 1993, domiciliées ou séjournant en permanence en Suisse au moment des faits et qui ne bénéficient pas de prestations suffisantes de la part d'un État étranger peuvent bénéficier d'une indemnisation et/ou d'une réparation morale selon article 11 LAVI.

³¹⁷ ATF 122 II 315, 318.

³¹⁸ Voir la prise de position de l'Office de la Justice du 23 juin 1993 (VPB 1994 N°. 65 par. 3).

l'extrême droite comme diffusion d'une idéologie raciste et donc comme étant pénalement répréhensible. Pour les autorités de police présentes lors d'une réunion publique de plusieurs personnes se réclamant de l'extrême droite, il est souvent difficile de juger du moment à partir duquel le comportement décrit peut être considéré comme une action de propagande au sens de l'article 261^{bis} CP. Souvent, il est aussi difficile à dire si toutes les personnes présentes peuvent être rendues responsables de l'attitude raciste de certaines d'entre elles. Relevons finalement que si les personnes se réclamant de l'extrême droite pensent et agissent souvent d'une manière raciste, elles commettent aussi des actes qui ne tombent pas sous le coup des dispositions antiracistes : songeons notamment aux chasses à l'homme ou aux autres actions dirigées contre des « étrangers », des personnes n'ayant pas les mêmes convictions politiques qu'elles ou encore contre des personnes à l'assistance sociale ou contre des handicapés.

313. Avant l'entrée en vigueur de la norme pénale de l'article 261^{bis} CP³¹⁹, le droit civil (article 78 CC) permettait déjà de saisir le juge et demander la dissolution d'une association poursuivant un but illicite. Avec l'entrée en vigueur de l'article 261^{bis} CP, l'incitation à la haine raciale et la propagande raciste ont été mentionnés en tant qu'actes punissables, raison pour laquelle une association qui poursuit de tels buts ne peut plus invoquer la garantie de la liberté d'association (article 23 nCst.). En avril 2000, la – prétendue – fondation d'un parti nationaliste par un jeune homme de 24 ans a pour la première fois donné lieu à une dénonciation pénale pour violation de l'article 261^{bis} CP³²⁰.

Cf. ad 312

314. Toutefois, en ce qui concerne la question de la répression de la simple participation à de telles organisations, force est de constater que, en Suisse, l'importance de la liberté d'opinion et de la liberté d'association est telle que la Suisse doit maintenir la réserve qu'elle a émise à ce sujet³²¹.

a) Nouvelles bases légales prévues

Le groupe de travail interdépartemental « Coordination et concrétisation des mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite » recommande dans son rapport d'octobre 2001 (**cf. ad chiffre 300**) la création de deux nouvelles dispositions destinées à venir compléter le code pénal suisse (CP) (art. 261^{ter} et 261^{quater}) (**cf. chiffre 315**). Il s'agit d'une norme permettant l'*interdiction d'organisations à caractère raciste* ainsi que d'une norme de droit administratif permettant d'intervenir en cas de découverte de *matériel de propagande* d'extrême droite dans le champ d'application de la LMSI et de la loi fédérale sur les douanes (LD). Il est prévu que les modifications de lois nécessaires seront réalisées dans le courant de l'année 2002.

b) Pénalisation prévue des emblèmes discriminatoires et interdiction d'organisations

Le Conseil fédéral s'est rallié aux recommandations que le premier groupe de travail avait émis en septembre 2000 et renonce à proposer une révision de l'article antiraciste (*art. 261^{bis} CP*) pour rendre pénalement répréhensibles aussi certains actes qui n'ont pas été commis en

³¹⁹ Voir les explications ci-dessus sous chiffres 94 et ss de la deuxième partie.

³²⁰ La Fondation contre le racisme a déposé une plainte pénale auprès du procureur général du canton de Berne contre la création de ce nouveau parti pour violation de l'article 261^{bis} CP.

³²¹ Voir message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, FF 1992 III 265 ss, chiffre 613 ainsi que les explications sous chiffre 68 du rapport initial de la Suisse.

public. Il propose en revanche de créer une norme pénale spéciale pour lutter contre les actes qu'il souhaite proscrire.

- **Pénalisation des emblèmes discriminatoires**
Le groupe de travail suggère de compléter l'article 261^{ter} d'une nouvelle disposition rendant pénalement répréhensible le fait de recommander, d'exposer, de mettre en vente, de porter, de montrer, de donner ou de rendre accessible de toute autre manière des emblèmes racistes en public, de même que la fabrication, l'importation, le stockage ou la mise en circulation de tels symboles, ou encore l'utilisation en public de slogans, de gestes ou de formes de salut ayant une signification raciste. Il est prévu que cette norme pénale porte uniquement sur les emblèmes à caractère raciste, car il ne paraît pas nécessaire de pousser la réglementation plus loin. Elle ne portera pas non plus atteinte à la sphère privée.
- **Interdiction des associations à caractère raciste**
Le groupe de travail suggère en outre de créer un article 261^{quater} dont la note marginale serait « Groupements racistes ». La nouvelle norme aurait un champ d'application se limitant à l'article 261^{bis}.

Interdiction des associations à caractère raciste A part cela, son contenu serait identique à celui de l'article 275ter si ce n'est la peine prévue, qui, au vu de l'infraction devant être punie, serait l'emprisonnement ou l'amende. En vertu de cette nouvelle disposition, serait donc punissable de l'emprisonnement ou de l'amende toute personne ayant fondé un groupement qui vise ou dont l'activité consiste à accomplir des actes réprimés par l'article 261^{bis} ainsi que toute personne qui aurait adhéré à un tel groupement ou qui aurait provoqué à la fondation d'un tel groupement.

c) Abrogation de l'arrêté sur la propagande

L'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948 relatif au matériel de propagande représentant une menace pour l'Etat, qui a été abrogé à l'entrée en vigueur de la LMSI le 1^{er} juillet 1998, était un instrument efficace qui permettait de confisquer le matériel de ce type avant qu'il puisse être diffusé. Depuis l'abrogation de cet arrêté, le volume du matériel extrémiste importé par des particuliers a fortement augmenté. Soucieux de remédier à cette situation peu satisfaisante, les groupes de travail interdépartementaux chargés de se pencher sur l'extrémisme de droite ont élaboré des recommandations relevant tant du droit administratif que du droit pénal.

d) Projet de restriction de la propagande au moyen de mesures de droit administratif

Dans son rapport d'octobre 2001, le Groupe de travail interdépartemental « Coordination et concrétisation des mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite » recommande de régir la saisie ou la confiscation des moyens de propagande racistes ou incitant à la violence dans la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Il suggère la création de nouvelles dispositions permettant aux autorités policières ou douanières ainsi qu'aux autres autorités chargées d'une mission de sécurité de saisir et de confisquer le matériel de propagande ayant un contenu raciste ou incitant à la violence, indépendamment de la quantité, de la composition et de la nature de ce matériel, pour le remettre à l'Office fédéral. Si les autorités estiment que les actes commis pourraient relever du code pénal, elles doivent pouvoir remettre le matériel à l'autorité pénale compétente. L'utilisation de mesures de contrainte relevant de la procédure pénale ainsi que la surveillance de locaux privés ne doivent cependant être possibles que dans le contexte d'une procédure d'enquête de police judiciaire ou d'une enquête préliminaire.

315. De surcroît, il convient de rappeler explicitement les dispositions de l'article 260^{ter} CP³²²:

« Article 260^{ter} Organisation criminelle

1. Celui qui aura participé à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels, celui qui aura soutenu une telle organisation dans son activité criminelle, sera puni de la réclusion pour cinq ans au plus ou de l'emprisonnement.
2. Le juge pourra atténuer librement la peine (art. 66) à l'égard de celui qui se sera efforcé d'empêcher la poursuite de l'activité criminelle de l'organisation.
3. Est également punissable celui qui aura commis l'infraction à l'étranger si l'organisation exerce ou doit exercer son activité criminelle en tout ou en partie en Suisse. L'article 3, chiffre 1, 2^e alinéa, est applicable. »

Cf. ad 314

316. À cet égard, il faut également rappeler la recommandation du Conseil de la presse pour éviter la publication de lettres de lecteurs au contenu raciste – surtout lorsqu'il s'agit d'actions concertées – ainsi que l'engagement de la Suisse en matière de lutte contre la propagande raciste sur Internet.

Cf. ad 255 / 301

9. Réforme de la Constitution fédérale (paragraphe 9 des conclusions)

317. Au paragraphe 9 des conclusions, le Comité recommande que la réforme constitutionnelle envisagée reflète plus pleinement les dispositions de la Convention. Il attendait que cette réforme marque une condamnation plus claire de la discrimination raciale.

318. Comme cela a déjà été présenté et expliqué à plusieurs reprises (voir chiffres 75 et ss), la nouvelle Constitution fédérale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et, avec elle, les diverses interdictions de discrimination spécifiques de l'article 8. Avec l'article 8, alinéa 2, Constitution fédérale la notion de « discrimination » est entrée dans le texte de la Constitution fédérale. En ce qui concerne l'énoncé de cet article, la nouvelle constitution s'appuie étroitement sur divers textes du droit international. Dans ses grandes orientations en effet, cette disposition constitutionnelle s'inspire des garanties des libertés fondamentales à l'échelon international, en particulier de la CEDH (article 14) et du Pacte II des Nations Unies (article 1, paragraphe 1, article 24, paragraphe 1 et article 26) ainsi que de nombreux textes constitutionnels à l'échelon cantonal³²³.

³²² À ce jour, en l'absence de toute décision en application de l'article 260^{ter} CP, il n'est pas possible de se prononcer sur l'application de cette disposition et sur la jurisprudence des tribunaux cantonaux et du Tribunal fédéral.

³²³ MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, page 417.

C'est en l'an 2000 que le Tribunal fédéral a, pour la première fois, eu l'occasion de se prononcer sur la portée de l'interdiction de discrimination codifiée à l'art. 8, al. 2, cst. Se fondant sur les documents de base dont est issue la nouvelle Constitution fédérale, il a suivi dans une très large mesure l'interprétation qu'en fait la doctrine (ATF 126 II 377, cons. 6a, p. 292 s.):

„Il y a discrimination au sens de l'art. 8, al. 2, cst. lorsque l'inégalité de traitement subie par une personne est fondée uniquement sur son appartenance à un groupe déterminé qui (...) par tradition ou dans la réalité sociale actuelle, a tendance à être exclu ou à être rabaissé (...). La discrimination constitue un type qualifié d'inégalité de traitement de personnes se trouvant dans des situations comparables dans la mesure où elle a pour effet de désavantager une personne d'une manière qui doit être considérée comme un rabaissement ou une exclusion parce qu'elle est fondée sur une caractéristique de différenciation qui constitue un élément essentiel de l'identité de la personne en question ou une partie de son identité qu'elle ne peut que difficilement abandonner. (...) L'interdiction de discrimination prévue par le droit constitutionnel suisse ne proscrie toutefois pas d'une manière absolue toutes les références à une caractéristique réprouvée telle que l'origine, la race, le sexe, la langue ou un autre critère énuméré (de manière non exhaustive) à l'art. 8, al. 2, cst. Dans un premier temps l'existence d'une telle différenciation ne fait que permettre de soupçonner son caractère illicite (...); Les inégalités de traitement pouvant en résulter doivent donc être justifiées de manière qualifiée.“

Dans son premier jugement relatif à l'art. 8, al. 2, cst., le Tribunal fédéral des assurances a lui aussi adopté une position similaire (cf. ATF 126 V 70, 4c/bb, p. 73 s.)

319. Cette interdiction de la discrimination nouvellement ancrée dans la constitution peut être considérée comme un saut qualitatif par rapport à la « simple » égalité devant la loi de l'article 4 de l'ancienne constitution. Elle ne fait pas que renforcer les critères d'examen et réduire la marge d'appréciation dans tous les cas pour lesquels les conséquences juridiques découlent directement ou indirectement des caractéristiques personnelles protégées contre la discrimination, elle permet en plus, dans ce même contexte, de lier la garantie de la dignité humaine à l'égalité devant la loi.

10. Campagnes d'information et de formation à titre de mesures préventives (paragraphe 10 des conclusions)

320. Au paragraphe 10 des conclusions, le Comité recommande d'autres mesures préventives telles que des campagnes d'information et de formation ayant pour but de renforcer la mise en œuvre de la Convention.

Cf. ad 217ss / 309 / 327

Dans le cadre du **Fonds Projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme** (cf. paragraphe 12 ci-après et chiffre 217 ci-devant), la Fondation Education et Développement a, d'accord avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), reçu le mandat d'examiner, de suivre et d'évaluer des projets dans le domaine de l'éducation. Un sixième des quinze millions de francs que représente la dotation totale du fonds est réservé à cet effet. A long terme, le but de l'opération est de s'assurer la collaboration de la Fondation Education et Développement au-delà de la durée des projets en question. Il serait en effet souhaitable que la Fondation devienne l'institution

à laquelle la population puisse s'adresser dans toute la Suisse au sujet des thèmes du racisme et des droits de l'homme dans le domaine de l'éducation.

321. Il s'agit tout d'abord de rappeler que la Suisse participe activement à la mise en œuvre des résolutions prises à Vienne par les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, donc principalement à l'élaboration d'un plan d'action du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance. La Suisse a adhéré à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dans un esprit de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Avec l'institution de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) en 1995, le Conseil fédéral a renforcé ses activités dans ce domaine et plus particulièrement en matière de prévention. Les explications sous chiffres 218 et ss ci-dessus fournissent de plus amples informations au sujet des activités de la CFR. De plus, d'autres activités ont également lieu à l'échelon fédéral. Le rapport sur l'extrémisme politique dans l'armée au cours de ces dernières années en est un exemple. Ce rapport parvient à la conclusion que les orientations extrémistes dans l'armée correspondent à peu près à celles qui se manifestent également dans la population civile dans son ensemble et que les cas répertoriés ne sont que des exceptions. Il conclut cependant fermement à la nécessité de sanctions claires et que l'armée ne saurait en aucun cas tolérer des mouvements extrémistes en son sein. À ce titre, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est directement intéressé à l'examen et à la réalisation, en collaboration avec les services compétents, d'autres mesures préventives.

11. Lutte contre les tendances de ségrégation raciale et les tensions qui peuvent en découler (paragraphe 12 des conclusions)

322. Au paragraphe 12 des conclusions, le Comité encourage la Suisse à surveiller toutes les tensions qui peuvent donner lieu à une ségrégation raciale et à œuvrer à l'élimination de toutes les conséquences négatives qui en découlent.

323. La réponse du Conseil fédéral du 31 mai 1999 à l'interpellation de la Conseillère nationale BÜHLMANN (98.3656) au sujet de la création de classes séparées pour les élèves suisses et étrangers peut servir d'illustration à cet égard. En effet, dans sa prise de position, le Conseil fédéral condamne clairement les tendances à la ségrégation raciale et à l'apartheid, ce qui ressort du passage suivant:

« 5. Dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature (art. 3). L'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique (art. 1, al. 1). Le fait de créer des classes séparées pour les élèves suisses et les élèves étrangers peut ainsi tomber sous la notion de discrimination raciale. L'art. 1, al. 2, stipule certes que la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants. Toutefois, la doctrine et la pratique convergent pour entendre que, contrairement à l'énoncé de cette disposition qui peut prêter à confusion, la Convention s'applique également à des ressortissants étrangers. Une interprétation à la lettre serait clairement en contradiction avec les

buts de la Convention (cf. le message du Conseil fédéral du 2 mars 1992, FF 1992 III 265). Le Conseil fédéral considère que la ségrégation des élèves est inconciliable avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. »

12. Appui d'institutions et contributions en faveur de la lutte contre le racisme (paragraphe 14 des conclusions)

324. Au paragraphe 14 des conclusions, le Comité encourage la Suisse à apporter une contribution au Fonds d'affectation spéciale pour le Programme de la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. En outre, il exprime l'espoir que la Commission fédérale contre le racisme sera dotée de ressources suffisantes pour lui permettre de mener efficacement à bien sa mission et que d'autres organisations et institutions s'occupant des relations raciales pourront également bénéficier de l'appui nécessaire.

325. Au sujet du soutien financier de la CFR, il est possible de constater que cette dernière, à l'instar d'autres commissions consultatives extraparlimentaires, dispose d'un budget annuel de 150 000 francs. Après les cinq premières années de fonctionnement, en octobre 1999, le Secrétariat général du DFI a proposé au Parlement d'augmenter le budget de fonctionnement de la CFR de 50 000 francs pour l'année 2001. En octobre 1998, une proposition de minorité demandant la création d'un crédit de projet de 350 000 francs avait été rejetée par le Conseil national par 86 voix contre 58. Le budget de la CFR sert à payer les indemnités de séance, les honoraires du président ainsi que les projets en cours de la commission. Dans de nombreux cas, la CFR travaille avec des partenaires et les coûts des projets communs sont partagés. Jusqu'à présent, les coûts de traduction des rapports plurilingues de la CFR ainsi que les coûts d'impression de ses publications ont été pris en charge par le DFI. Sur demande de la Chancellerie fédérale, les publications de la CFR sont, d'une manière générale, distribuées gratuitement.

326. En 1997, le DFI a soutenu financièrement la campagne de sensibilisation de la CFR (« Der schöne Schein ») avec un montant de 70 000 francs (y compris les coûts de l'étude d'évaluation). En 1998, le DFI a octroyé à la CFR un montant de 15 000 francs pour une étude concernant la procédure de naturalisation. Le DFI s'est constamment efforcé de trouver des sources de financement de projets destinés à combattre et à prévenir le racisme. Ainsi, le « Medienpaket Rassismus » 1998/1999 a été financé à raison de 100 000 francs à charge des bénéficiaires de la frappe des monnaies commémoratives et de 100 000 francs du Pro-Juventute-Markenfonds. D'autres projets plus modestes ont bénéficié de certains montants versés du Fonds Pro Patria. En 1999, le DFI a contribué pour 45 000 francs à l'édition spéciale de l'« Educateur » (« Schweizerische Lehrerzeitung » et « Scuola Ticinese ») consacrée au rôle de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale et contenant notamment un résumé du rapport de la CFR « L'antisémitisme en Suisse » accompagné d'indications pédagogiques à l'attention du corps enseignant.

327. À ce jour, il n'y a pas de crédit fédéral destiné au traitement permanent des questions liées au racisme ou au financement continu d'organisations non gouvernementales spécialisées. Cependant, au cours de ces dernières années, la Confédération a soutenu un nombre considérable d'activités diverses. Les quelques exemples ci-dessous ont été choisis arbitrairement et ne sont de loin pas exhaustifs:

- En 1991, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique soumettait aux Chambres fédérales une initiative parlementaire proposant d'instituer la Fondation

« Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » présentée au chapitre 7 ci-dessus (chiffres 292 et ss). La Confédération a mis un capital d'un million de francs ainsi que – pour les cinq premières années – une subvention d'exploitation de 750 000 francs. La fondation a été créée le 1^{er} mai 1997 un Conseil de Fondation de onze membres a été nommé³²⁴.

- En décembre 1996, la Suisse a approuvé la modification de l'article 8 de la Convention, modifications ayant pour but de modifier les modalités de financement du Comité afin d'augmenter son efficacité.
- Le 19 février 1997, au titre d'« actions volontaires en faveur du respect des droits de l'homme et du droit international », le Conseil fédéral a accordé pour les années 1997 à 1999 un crédit d'environ 1,8 million de francs par an permettant de financer des actions telles que l'élaboration d'un manuel destiné aux instructeurs de police. Pour les années 2000 à 2003, d'autres actions en faveur des droits de l'homme et du droit international pourront être subventionnées dans le cadre de ce crédit global.
- En outre, la Suisse s'engage en faveur du Programme de la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, notamment par son soutien à la réunion internationale d'experts « sur les procédures de recours ouvertes aux victimes d'actes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance » qui s'est tenue du 16 au 18 février 2000 en préparation de la « Conférence mondiale contre le racisme » (2001). Avec la mise à disposition d'un montant de 50 000 francs, la Suisse a participé pour plus de la moitié au budget de cette réunion.
- À partir de 2001, en vertu de la future ordonnance sur l'intégration qui est en cours d'élaboration, la Confédération va soutenir l'intégration des étrangers par un montant pour l'instant fixé à 5 millions de francs.

Cf. ad 40 / 72 / 217ss / 228 / 309 / 320

- Depuis 2001, la Confédération accorde des aides financières destinées à encourager l'intégration des étrangers en se fondant sur l'**ordonnance sur l'intégration des étrangers** (octobre 2000). En 2001, le crédit était de 10 millions de francs. Pour 2002, le parlement l'a augmenté à 12.5 millions de francs (cf. chiffre 40).

Deux nouveaux instruments méritent en outre notre attention :

D'abord, le **Fonds Projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme** dont il a déjà été question précédemment (chiffres 217, 309 et 310). Durant les années 2001 à 2005, **15 millions de francs**, soit quelque **3 millions de francs par année**, seront consacrés au soutien de projets de formation, de sensibilisation et de prévention ainsi qu'à l'encouragement d'institutions d'aide aux victimes et de consultation en cas de conflits. Un sixième de la somme totale est destiné à des projets dans le domaine de l'éducation. Chaque année, des thèmes-phares permettront d'approfondir certains sujets. Cela n'empêche cependant pas la prise en considération de nouveaux projets de qualité, notamment de projets en rapport avec des organismes de contact et de conseil destinés aux victimes d'actes de discrimination raciale.

Autre signe important donné par le Conseil fédéral dans le chemin de l'institutionnalisation de la lutte contre les discriminations: la mise sur pied du **Service de lutte contre le racisme (SLR)**. Installé en automne 2001 et pleinement en fonction dès le 1^{er} janvier 2002, le SLR constitue une concrétisation de l'engagement du Conseil fédéral contre le racisme. En effet, le Conseil fédéral a accepté le 21.02.2001 la proposition du Département fédéral

³²⁴ Rapport annuel 1998 de la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », page 2.

de l'intérieur de mettre sur pied ce nouveau Service qui compte 2.5 postes de travail partagés entre quatre personnes. Parmi son large éventail d'activités, l'un des mandats primordiaux du SLR est de coordonner les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite au sein de l'administration fédérale, ainsi que d'assurer la collaboration avec les cantons, les communes et les tiers impliqués dans cette problématique. Cet aspect est extrêmement important si l'on prend en compte le système fédéraliste de la Suisse. Il est évident qu'une collaboration transversale sera nécessaire entre les trois niveaux décisionnels (fédéral, cantonal, communal) pour réaliser le renforcement des structures internes à l'administration contre le racisme et l'extrémisme de droite.

Avec les objectifs de coordination et d'information en point de mire, le SLR couvrira les axes d'action suivants:

- Mise en réseau de mesures contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite (coordination pour ces domaines au sein de l'administration fédérale; interlocuteur pour les administrations cantonales; mise en réseau auprès de la recherche scientifique pour ces thématiques).
- Service compétent dans les domaines concernés pour le SG DFI et prise en charge des tâches internes du SG DFI (préparation des prises de position pour le SG DFI; participation à des groupes interdépartementaux; procédures de consultation des offices fédéraux ; réponses aux lettres des citoyens).
- Participation et coordination auprès des instances spécialisées au niveau international (Conseil de l'Europe, ECRI, ONU, CERD, UE).
- Service de documentation et d'information à l'attention de l'administration et d'un public plus large (associations et personnes concernées, presse, scientifiques).
- Administration du *Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme* (appels d'offres, procédure d'évaluation, suivi des projets, travail de relations publiques).
- Coopération et échange avec les services concernés actifs au niveau cantonal et avec les ONG.

D'un point de vue institutionnel, il est important de relever que parallèlement au Service de lutte contre le racisme, le Secrétariat de la **Commission fédérale contre le racisme** est également actif au sein du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur. La création du SLR permet à la Commission fédérale contre le racisme de concentrer prioritairement son action sur le travail de fond et de sensibilisation puisque c'est le SLR qui prendra dorénavant en charge toutes les tâches internes à l'administration fédérale pour les domaines concernés.

13. Déclaration prévue à l'article 14 de la Convention (paragraphe 15 des conclusions)

328. Au paragraphe 15 des conclusions, le Comité constate que la Suisse n'a pas encore fait la déclaration prévue à l'article 14 concernant la procédure de communication individuelle. Certains membres du Comité demandent donc à la Suisse d'envisager la possibilité de faire cette déclaration.

Le 29 août 2001, le Conseil fédéral a adopté le Message relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour

recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Etant donné que le Conseil national a adopté le projet à une grande majorité le 10 décembre 2001, seule la décision du Conseil des Etats, de la deuxième chambre donc, est encore attendue.

329. Actuellement, outre la procédure de communication individuelle (article 14 de la Convention), l'administration examine la question de la signature ou de la ratification d'autres instruments en matière de procédure individuelle de recours relatifs à certaines conventions spéciales des Nations Unies. Un groupe de travail interdépartemental constitué de représentants du DFI, du DFAE et du DFJP a été institué et chargé de coordonner la suite des travaux concernant les instruments suivants:

- la procédure individuelle de recours dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,
- le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³²⁵, et
- le premier Protocole facultatif du Pacte II des Nations Unies³²⁶.

³²⁵ Le 6 octobre 1999, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de femmes de 1979. Au titre d'une politique active en matière de droits de l'homme et d'égalité, la Suisse a participé aux quatre séances du groupe de travail chargé de l'élaboration du Protocole facultatif et a soutenu les principes développés.

³²⁶ À ce jour, la Suisse reconnaît la procédure individuelle de recours de la CEDH auprès de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la procédure de communication individuelle du Comité des Nations Unies contre la torture. La reconnaissance de la procédure individuelle de recours dans le cadre de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le premier Protocole facultatif du Pacte II de l'ONU figurent déjà dans le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (novembre 1993) et dans le Programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 II, 293 ss). Des progrès devraient bientôt pouvoir être accomplis dans ce domaine (voir le rapport sur le Programme de la législature 1999-2003 du 1^{er} mars 2000, annexe 2).

Liste des abréviations

acst.	Ancienne constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101)
AE	Archives européennes
AF	Arrêté fédéral
AFPG	Arrêté fédéral de portée générale
al.	alinéa(s)
APS	Année politique suisse / Schweizerische Politik, paraît chaque année depuis 1965, Institut für Politikwissenschaft Berne éd. (cité par année et par page)
art.	article
ASDI	Annuaire suisse de droit international
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel
AUE	Acte unique européen (JO CE L 169/1 [1987])
BIT	Bureau international du travail (Organisation internationale du travail)
BO + CN / CE	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Conseil national / Conseil des États (jusqu'en 1962 : bulletin sténographique CN / CE)
Bull. stén. CN + CE	Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale (Bulletin officiel depuis 1962)
cant.	cantonal
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CC	Constitution cantonale
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CCPR	Convenant on Civil and Political Rights (Pacte II de l'ONU)
CDHL	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne (voir CE)
CES	Comité économique et social de la CE
cf.	confer (voir également)
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFR	Commission fédérale des réfugiés
CFR	Commission fédérale contre le racisme
ch.	chiffre(s)
chap.	chapitre
CIJ	Cour internationale de justice
cit.	cité
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes

CN	Conseil national
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (RS 220)
Comm. eur. DH conc.	Commission européenne des droits de l'homme
cons.	Concerne
Cour eur. DH	considérant (dans un ATF)
CP	Cour européenne des droits de l'homme
CPM	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPT	Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0)
CRA	Comité européen pour la prévention de la torture
CV	Commission suisse de recours en matière d'asile
DE	Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111)
DFAE	Droit européen
DFI	Département fédéral des affaires étrangères
disp. trans.	Département fédéral de l'intérieur
doc.	disposition transitoire
doc.	document
e.g.	doctrine
ECOSOC	exempli gratia (par exemple)
ECRI	Conseil économique et social de l'ONU
éd.	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
éd.	Édition
éd.	édition
EEE	éditeur
EFTA	Espace économique européen
EGV	European Free Trade Association
EIMP	Traité instituant la communauté européenne du 25 mars 1957, cf. article G du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992
et al.	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1)
et al.	et alii / et autres
EuGRZ	et alii (et autres)
ex.	Europäische Grundrechte-Zeitschrift, depuis 1974
expl.	par exemple
féd.	explication
FF	fédéral
GATT	Feuille fédérale
gén.	General Agreement on Tariffs and Trade (Accords généraux sur les tarifs douaniers et le commerce)
GG	général
	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland du 23. Mai 1949 (Constitution de Bonn), BGBl. S. 1, BGBl. III 100-1

Ggh	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, depuis 1990
i.f.	in fine (à la fin)
ibid.	ibidem (au même endroit)
id.	idem (le même)
in	in (dans)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (vol. [année], n°)
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31)
LAVI	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (RS 831.10)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151)
let.	lettre (littera)
LF	Loi fédérale
lit.	littera (lettre)
LN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RS 141.0)
loc. cit.	loco citato (à l'endroit cité)
LOGA	Loi fédérale du 21 octobre 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (RS 142.20)
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (RS 822.11)
mél.	mélanges
n.	note
n.	note marginale ou numéro en marge
ncst.	Nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (vol. [année], page)
no.	numéro
NS	Nouvelle série
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
O	Ordonnance
OF	Office fédéral

OFE	Office fédéral des étrangers
OFS	Office fédéral de la statistique (Annuaire statistique suisse)
OIT	Organisation internationale du travail
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110)
OLE	Ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21)
ONG	Organisations non gouvernementales (= NGO, Non-Governmental Organisations)
ONU	United Nations Organisation (Nations Unies)
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
p.	page
PA	Protocole additionnel (CEDH)
Pacte I de l'ONU	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1)
Pacte II de l'ONU	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)
part.	En particulier
PJA / AJP	Pratique juridique actuelle / Aktuelle Juristische Praxis
PPF	Loi fédérale su 15 juin 1934 sur la procédure fédérale (RS 312.0)
proj. cst.	Projet de constitution (projet de constitution fédérale du 19 mai 1995)
Prot.	Protocole(s)
RDS	Revue de droit suisse, depuis 1852 ; nouvelle série depuis 1882 (vol. de la nouvelle série, [année], demi-volume, page)
recht	recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis (depuis 1983)
rédi.	rédaction / rédacteur
Rem.	Remarque
resp.	respectivement
rév.	révisé
RFA	République fédérale d'Allemagne
RJB	Revue de la Société des juristes bernois
RO	Recueil officiel des lois fédérales (cit. par année ou par volume, p.)
RR	Recueil systématique du droit fédéral
s. / ss	suivant / suivants
seco	Secrétariat d'État à l'économie
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, depuis 1904
SSRSP	Société suisse de recherches sociales pratiques
th.	thèse
tit. fin.	titre final
UE	Union européenne

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
USA	United States of America
vol.	Volume
vol.	volume
YILC	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, depuis 1900 (jusqu'en 1988 : Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Liste des annexes

Les documents énumérés ont été joints au rapport adressé au CERD, mais laissés de côté par manque de place dans la présente version imprimée.

- Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
- Rapport du Conseil fédéral sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme du 16 février 2000 (avis relatif au postulat BÄUMLIN [CN 97.3621] « Rapport sur la cohérence »)
- Office fédéral de la statistique (éd.), Étrangères et étrangers en Suisse en 1998, Neuchâtel 1999.
- DDC, liste des publications
- Commission fédérale contre le racisme (éd.), TANGRAM 1/96 (L'article sur la discrimination raciale); 3/97 (Tsiganes); 7/99 (Les musulmans en Suisse)
- Résumé des jugements cantonaux pertinents

Tous les autres textes de loi et documents cités ou évoqués dans le présent rapport peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice, division des affaires internationales, 3003 Berne.

Documents additionnels

Quoi

CERD Homepage

Die Schweiz und die Antirassismuskonvention. NGO-Bericht zum zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Februar 2002

Switzerland and the International Convention on the Eliminations of all Forms of Racial Discrimination (ICERD). Second NGO-Report to the UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)
February 2002

Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme, audition devant le CERD, 4 mars 2002

Statement of the Federal Commission against Racism, Hearing before the CERD, 4 March 2002

Contact

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cerd.htm>

Forum gegen Rassismus
Neuengasse 8
Postfach 6145
3001 Bern
forum.against.racism@freesurf.ch

Sekretariat EKR
Inselgasse 1
3003 Bern
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr-cfr.ch

Présentation orale des Deuxième et Troisième rapports périodiques du Gouvernement suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale

Texte de l'intervention prononcée le 4 mars 2002 par l'Ambassadeur Nicolas Michel, Directeur de la Direction du droit international public - Département fédéral des affaires étrangères, Chef de la délégation suisse¹

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Membres du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

I.

C'est un insigne honneur pour ma délégation et moi-même de présenter à votre Comité, lors de l'audience de cette après-midi et de demain matin, les Deuxième et Troisième rapports périodiques du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

II.

Pour m'assister dans ma tâche, j'ai le privilège d'être accompagné d'une forte délégation. Permettez-moi de vous en présenter brièvement les membres:

- M. Michele Galizia, Chef du Service de lutte contre le racisme
- M. Jean-Daniel Vigny, ministre, Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales à Genève
- M. Arthur Mattli, Chef de la Section des droits de l'homme et du droit humanitaire du Département fédéral des affaires étrangères
- M. Jürg Bühler, Chef d'Opérations, Service d'analyse et de prévention, Office fédéral de la police
- M. Michael Braun, adjoint scientifique à l'Office fédéral des étrangers
- Mme Natalie Erard, collaboratrice scientifique au Secrétariat d'Etat à l'économie, Affaires internationales du travail
- M. Gérald Pachoud, collaborateur scientifique à la Section Politique des droits de l'homme du Département fédéral des affaires étrangères
- M. Carl-Alex Ridoré, collaborateur scientifique à la Section des droits de l'homme et du Conseil de l'Europe de l'Office fédéral de la justice
- M. Christian Scyboz, adjoint scientifique à la Division des affaires juridiques et internationales, Office fédéral des réfugiés
- M. Christoph Spenlé, collaborateur scientifique à la Section des droits de l'homme et du droit humanitaire du Département fédéral des affaires étrangères

¹ Seul le texte prononcé oralement fait foi.

Notre délégation a également l'avantage de compter parmi ses membres:

- M. Hans Martin Tschudi, Conseiller d'Etat, Chef du département de la justice de Bâle-Ville
- M. Christian Coquoz, Chef de la police judiciaire genevoise et membre de la Conférence des Commandants des Polices cantonales de Suisse (CCPCS)
- M. Bernard Gut, secrétaire adjoint du Département de justice, police et sécurité de Genève, chargé du domaine population et affaires diplomatiques
- M. Pierre-Emmanuel Esseiva, Président du Tribunal d'arrondissement de la Sarine, Fribourg
- M. Thomas Facchinetti, Bureau du délégué aux étrangers, Neuchâtel
- Mme Boël Sambuc, Vice-présidente de la Commission fédérale contre le racisme.
- Mme Doris Angst Yilmaz, Cheffe du secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme

Je vous prie d'ores et déjà, Monsieur le Président, de bien vouloir autoriser ces personnes à répondre, elles aussi, à des questions que votre Comité souhaiterait nous poser au cours de la présente audience. La délégation suisse compte parmi ses membres des représentants de la **Commission fédérale contre le racisme**. En tant qu'**institution nationale spécialisée**, cette commission, créée par le Gouvernement suisse dans le sillage de l'adhésion de notre pays à la Convention, contribue de manière substantielle à lutter contre le racisme dans le domaine d'activité qui est le sien. Elle conseille le Gouvernement suisse et suit de près l'évolution de la situation dans notre pays. Conformément au statut juridique de la Commission, ses membres, qui ont fait distribuer une prise de position écrite séparée, peuvent défendre un point de vue indépendant. L'avis qu'ils expriment n'engage donc pas le Gouvernement suisse.

III.

Si vous m'accordez une minute supplémentaire, Monsieur le Président, j'aimerais faire les deux remarques liminaires suivantes:

La première:

Je me présente devant vous avec d'autant plus de plaisir que le peuple et les cantons suisses ont – comme vous le savez - décidé hier l'adhésion de notre pays à l'Organisation des Nations Unies. En acceptant le projet d'adhésion, le peuple suisse ne se contente pas de souscrire aux objectifs universels et aux valeurs fondamentales des Nations Unies, mais exprime aussi son soutien à la position que la Suisse défend depuis de longues années au sein de la communauté internationale à travers son engagement résolu en faveur des droits fondamentaux et des droits de l'homme. Aujourd'hui déjà, la Suisse coopère étroitement avec l'ONU, comme en témoigne notre présence ici. En devenant membre à part entière, nous allons maintenant voir s'élargir sensiblement le champ d'action de notre pays. L'un des objectifs prioritaires de la politique suisse au sein de l'ONU sera d'encourager et de développer le droit des gens à l'échelle universelle.

Ma seconde remarque:

Le **Deuxième rapport de la Suisse** devait initialement être livré au 31 décembre 1997. Comme le Rapport initial ne pouvait être présenté à votre Comité qu'en mars 1998, la rédaction du Deuxième rapport a été reportée. Ce report s'est prolongé jusqu'à l'échéance du **Troisième rapport** au 31 décembre 1999, raison pour laquelle les Deuxième et

Troisième rapports ont été rédigés sous la forme du document commun que nous vous présentons aujourd'hui.

Les Deuxième et Troisième rapports que vous vous proposez d'examiner aujourd'hui ont été adoptés par le Gouvernement suisse le 23 août 2000 et vous ont ensuite été transmis immédiatement. Ces rapports, qui ont d'ailleurs aussi été publiés sur Internet (sur le site du Département fédéral des affaires étrangères), reflètent la situation telle qu'elle se présentait au printemps 2000. Or, près de deux ans se sont écoulés depuis lors. En février, nous avons donc fait parvenir à votre secrétariat un document d'actualisation des divers chiffres du rapport. Cette mise à jour indique les faits marquants, notamment les modifications législatives, intervenues durant ces deux dernières années.

Voilà, Monsieur le Président, les deux observations liminaires que je souhaitais formuler.

IV.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Comité, je tiens maintenant à vous fournir quelques informations complémentaires au contenu des Deuxième et Troisième rapports que nous vous présentons aujourd'hui. L'ordre dans lequel je me propose de vous en faire part correspond dans une très large mesure au plan de la troisième partie du rapport.

IV.1

Absence d'une législation globale destinée à lutter contre les discriminations

Aux chiffres 5 et 10 de ses conclusions, le Comité s'était dit préoccupé par l'absence d'une législation globale visant à lutter contre la discrimination tenant à la race, à la couleur, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique.

IV.1.1

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, tous les êtres humains, quelle que soit leur race, la couleur de leur peau, leur ascendance ou leur origine nationale ou ethnique, ont droit à un égal respect de leur dignité humaine. Dans un pays fier de sa pluralité culturelle, ce droit fondamental revêt une importance toute particulière : la Suisse a toujours été respectueuse des principes de l'égalité et de la non-discrimination. Dans son message relatif à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral avait déjà pu se référer à toute une série de conventions internationales ou de déclarations auxquelles la Suisse avait déjà adhéré ou s'apprêtait à adhérer.

Permettez-moi de citer en premier lieu les deux pactes de l'ONU du 16 décembre 1966 relatifs aux droits de l'homme, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui, pour la Suisse, sont tous deux entrés en vigueur le 18 septembre 1992. En vertu de ces deux pactes, les Etats s'engagent à garantir l'exercice des droits qui y sont consignés sans discrimination aucune. La Suisse est aussi partie à d'autres instruments importants qui ont été créés par les Nations Unies pour défendre les droits de l'homme et, plus particulièrement, pour lutter contre des formes de discrimination spécifiques. Citons notamment la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, la

Convention internationale du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou encore la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide.

La Suisse est également liée par différentes conventions de protection des droits de l'homme à caractère régional. La pièce maîtresse en est la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Ces dernières années, la Suisse a en outre adhéré, entre autres, aux deux instruments régionaux suivants: d'abord la Charte européenne des langues nationales ou minoritaires du 5 novembre 1992, qui, pour la Suisse, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998 ; ensuite la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1999.

IV.1.2

Permettez-moi, Monsieur le président, d'aborder brièvement certains principes qui sont décisifs dans ce contexte et qui permettront une meilleure compréhension de l'ordre juridique suisse. J'insisterai en premier lieu sur le statut qui est réservé au droit international public dans notre ordre juridique national ainsi que sur la question de l'application des normes de droit international dans le système juridique suisse.

Rappelons tout d'abord que la Suisse fait partie des pays qui se réclament de la **tradition moniste**. Dès le moment où notre pays s'engage à appliquer une disposition de droit international, celle-ci devient automatiquement partie intégrante de l'ordre juridique suisse. Il n'est donc pas nécessaire, contrairement à ce qui vaut pour d'autres pays, que nous adoptions une loi spéciale pour transposer les normes de droit international dans le système juridique national. Cela signifie, en d'autres termes, que la validité des dispositions de la Convention est „**immédiate**“ et que ces normes sont donc, en tant que telles, contraignantes pour tous les organes de l'Etat, qu'ils soient législatifs, exécutifs ou judiciaires. En ce qui concerne le statut hiérarchique du droit international public, relevons que ce dernier prime le droit national. On peut citer de nombreux cas dans lesquels le Gouvernement suisse et le Tribunal fédéral ont confirmé le principe de la primauté du droit international sur le droit fédéral ou cantonal.

L'autre caractéristique fondamentale de l'ordre juridique suisse est la forte **composante fédéraliste** : selon un principe codifié à l'article 3 de notre constitution fédérale, les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Il s'agit donc là d'une clause générale subsidiaire en faveur de la souveraineté cantonale.

IV.1.3

Ces dernières années, la défense des droits de l'homme en général et l'interdiction de la discrimination raciale en particulier ont bénéficié d'une attention accrue. Cette évolution s'est reflétée de manière très claire dans la **nouvelle Constitution fédérale**, acceptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. On trouve dans le catalogue des droits fondamentaux qu'elle contient (art. 7 à 36) non seulement la garantie des droits fondamentaux les plus essentiels, comme le droit à la vie et à la liberté personnelle, mais aussi, aux articles 7 (respect de la dignité humaine) et 8 (interdiction générale de toute discrimination), des bases constitutionnelles importantes dans la perspective de la lutte contre le racisme.

S'il est vrai que la Suisse ne dispose pas d'une législation globale destinée à lutter contre les discriminations en tous genres au niveau fédéral, cette particularité n'est pas tant l'expression d'une lacune quant au fond, mais celle de la spécificité de l'ordre juridique suisse, caractérisé d'une part par son **attachement à la tradition moniste** et d'autre part **par le fédéralisme dont est empreinte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**. Concrètement, cela signifie que les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ont valeur de loi-cadre. Dès la ratification de la Convention, le Tribunal fédéral a d'ailleurs commencé à s'y référer dans sa jurisprudence. Quant à la **reconnaissance imminente de la procédure de communication individuelle au sens de l'article 14** de la Convention – je reviendrai sur ce point à la fin de mon exposé – elle contribuera à assurer un respect encore plus rigoureux des dispositions de la Convention.

Soucieux de veiller à l'application de la Convention au niveau fédéral, le Gouvernement suisse poursuit actuellement une stratégie consistant à codifier de manière cohérente toutes les interdictions de discrimination s'appliquant à des domaines spécifiques. A titre d'exemple, citons l'article 16 du projet de loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, qui prévoit explicitement l'égalité de traitement des étrangers lors de l'attribution d'organes. En vertu du principe fédéraliste régissant le régime des compétences, les cantons restent néanmoins libres de prendre des mesures supplémentaires pour tenir compte de la situation locale.

IV.2

Politique d'immigration et d'intégration

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs. Aux chiffres 6 et 11 de ses conclusions relatives au rapport initial, le Comité a pris acte du fait que la politique de la Suisse en matière d'immigration était en voie de révision. Il a exprimé son inquiétude devant l'application du modèle des trois cercles, qui classait les étrangers en fonction de leur origine et de leur capacité d'intégration. Il a en outre recommandé de réexaminer la réserve que la Suisse avait émise au sujet du paragraphe 1 a) de l'article 2 de la Convention.

Comme nous l'avons déjà précisé dans le rapport, le „**modèle des trois cercles**“ sur lequel était fondée la politique d'admission de la Suisse a été **abandonné** en octobre 1998. En vertu des **accords bilatéraux sectoriels** que la Suisse a signés avec l'Union européenne en juin 1999, les ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE pourront, à l'issue d'un délai transitoire progressif, **prétendre** à être admis en Suisse. Les ressortissants de tous les autres Etats **pourront**, quant à eux, obtenir une autorisation s'il s'agit de personnes qualifiées, si des raisons particulières le justifient et pour autant qu'il n'y ait pas de main d'œuvre disponible sur le marché du travail suisse.

Pour ce qui est de l'éventualité d'un retrait de la réserve que la Suisse avait émise au sujet de l'article 2, paragraphe 1, lettre a, de la Convention, notons ceci : étant donné que les différences de traitement dont les personnes originaires des Etats membres de la CE et de l'AELE bénéficient par rapport aux ressortissants d'Etats tiers sont fondées d'une part sur des accords bilatéraux et d'autre part sur des liens économiques étroits, le principe d'un retrait de la réserve pourrait être envisagé. A l'heure actuelle, nous tenons cependant à ne pas anticiper sur le travail du Parlement, qui sera bientôt appelé à examiner le projet de **nouvelle loi sur les étrangers**.

Ce projet de nouvelle **loi fédérale sur les étrangers (Letr)** sera vraisemblablement adopté par le Conseil fédéral au printemps 2002. Globalement, il prévoit une amélioration de la situation juridique des étrangers vivant en Suisse. Il est notamment prévu de faire figurer dans la loi les **principes de la politique d'intégration**. Celle-ci a pour but de permettre une cohabitation pacifique des populations résidentes suisse et étrangère qui soit fondée sur les principes de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux. Elle vise aussi à garantir aux immigrants des chances égales d'accès aux ressources économiques et sociales. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un projet global de lutte contre la discrimination, la nouvelle loi ne manquera pas, de par sa conception, d'avoir un effet général anti-discriminatoire. En 2001, la Confédération a, pour la première fois, mis à disposition un crédit spécial de 10 millions de francs destiné au financement de projets concrets visant à promouvoir l'intégration des étrangers. Pour 2002, le Parlement a porté ce crédit à 12.5 millions de francs.

Au sujet de la **politique de migration** de la Suisse, permettez-moi, Monsieur le Président, d'apporter ici quelques informations supplémentaires relatives à la question des **sans-papiers**. Au vu de l'actualité, les développements qui figurent à ce propos dans les Deuxième et Troisième rapports de la Suisse nous paraissent en effet mériter certains compléments.

La question des **sans-papiers** est apparue en Suisse assez récemment, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre dans certains domaines d'activité de l'économie tels que l'agriculture et l'hôtellerie. Au sens où nous l'entendons, un sans-papiers est un étranger qui séjourne dans un pays alors qu'il ne dispose pas de l'autorisation nécessaire; il se trouve donc dans l'illégalité. Nous avons pu constater que ces personnes viennent d'horizons très différents: certains de ces étrangers sont arrivés en Suisse et y ont vécu légalement, en étant au bénéfice d'une autorisation. Celle-ci arrivant à son terme, ils auraient dû quitter notre pays, mais, pour diverses raisons, ont préféré entrer dans la clandestinité. D'autres sont arrivés en Suisse illégalement et y vivent ainsi, parfois de nombreuses années, sans remplir les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour.

D'entente avec les cantons et la Commission fédérale des étrangers, le Conseil fédéral a estimé qu'une régularisation collective de la situation des sans-papiers n'était pas souhaitable pour les raisons suivantes: d'une part, les expériences faites en Europe démontrent qu'une régularisation collective des sans-papiers entraîne inévitablement, quelques mois plus tard, l'apparition de nouveaux clandestins; d'autre part, une telle régularisation aurait été à l'encontre de notre système légal et de la politique migratoire mise sur pied par les autorités fédérales et cantonales compétentes. Elle n'aurait fait que créer des inégalités entre les clandestins eux-mêmes, mais aussi entre les clandestins et les étrangers qui respectent les principes de l'Etat de droit. Il n'a pas en Suisse de volonté populaire souhaitant une telle régularisation.

La politique migratoire suisse accorde aux autorités cantonales de larges compétences dans l'octroi des autorisations de séjour. Ce sont également les cantons qui sont chargés de l'exécution des décisions de renvoi, sujet sur lequel je reviendrai brièvement tout à l'heure. La situation des sans-papiers peut néanmoins être prise en main au niveau fédéral au moyen de mesures humanitaires décidées cas par cas. Dans une circulaire du 21 décembre 2001, la Confédération a d'ailleurs rappelé aux cantons quelles étaient les dispositions légales et les pratiques d'usage en matière de règlement individuel. Les premiers résultats obtenus en application de ce schéma sont très positifs.

Le Conseil fédéral soutient également la proposition de la Commission fédérale des étrangers, qui suggère la mise en place dans les cantons de «**ombudsmen**» chargés d'assurer une meilleure information des clandestins, ce qui permettrait à ces derniers de mieux gérer leur situation personnelle.

IV.3

Politique de naturalisation

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, il est une autre question importante que je tiens à aborder dans mon discours d'introduction : celle de la **politique de naturalisation**, qui est en voie de remaniement partiel.

Actuellement, **toute une série de modifications législatives relatives au droit de cité** sont en effet examinées par les Chambres fédérales. L'octroi d'un droit de cité communal, qui conditionne l'acquisition de la nationalité suisse, constitue, selon le régime en vigueur, un acte politique qui n'est assujéti à aucun contrôle juridique.

La multiplication des interventions parlementaires relatives à des décisions de naturalisation controversées prises au niveau communal a incité le Conseil fédéral à envisager, entre autres mesures, **l'introduction d'un droit de recours**. Le message y relatif a été adopté par le Conseil fédéral le 21 novembre 2001. Il y est prévu d'instituer un **droit de recours contre les décisions arbitraires ou discriminatoires en matière de naturalisation**. Selon ce projet, les cantons seraient en outre tenus de créer une autorité judiciaire chargée d'examiner les décisions relatives aux demandes de naturalisation ordinaires en tant que dernière instance cantonale.

Ce n'est toutefois pas là le seul objectif de la révision en cours : il est notamment prévu de **conférer aux jeunes étrangers de la deuxième génération un droit à la naturalisation facilitée**. Quant aux étrangers de la troisième génération, ils acquerront, si le projet est accepté, la nationalité suisse **à leur naissance**. La durée pendant laquelle les candidats doivent être domiciliés en Suisse sera en outre ramenée de douze à huit ans. Finalement, il est prévu d'abaisser les taxes de naturalisation à un niveau couvrant juste les coûts.

IV.4

Reproches concernant des cas de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, dans ses conclusions relatives au rapport initial de la Suisse, votre Comité relève avec préoccupation ce qu'il qualifie de cas graves de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère.

En complément de ce qui est écrit dans le rapport que nous vous présentons, il me paraît important d'apporter ici les précisions suivantes:

- Concernant les **procédures d'instruction des plaintes** faisant état de harcèlements et d'autres abus de la part de la police : Premièrement, la législation de tous les cantons met à disposition des victimes différentes voies de droit leur permettant de faire valoir le grief d'un harcèlement ou d'un autre abus de la part de la police. En règle générale, il s'agit de moyens de droit relevant du droit pénal, du droit administratif et du droit civil, auxquels s'ajoute la procédure disciplinaire engagée par l'autorité compétente elle-même. Parmi les nombreuses activités de la police - le canton d'Argovie a mentionné

par exemple le chiffre de 1,5 million de contacts entre la police et la population par année - il est incontestable que l'usage de la contrainte constitue l'exception. En effet, sur ces 1,5 million de contacts, seuls cinquante ont donné lieu à une plainte et ces plaintes ne portent d'ailleurs pas toutes sur l'usage de la contrainte. Le canton de Genève indique 715 cas d'interventions avec usage de la force par la police pour l'année 1999 et 736 pour l'année 2000. Même en cas d'usage de la contrainte, les plaintes contre des policiers représentent un pourcentage minime. A Genève, 33 des 715 cas d'usage de la force ont été suivis d'une plainte pénale en 1999. En 2000, sur les 736 cas d'usage de la force, seuls 24 ont été suivis d'une plainte pénale. La situation dans d'autres cantons semble comparable.

- Concernant des **mesures particulières destinées à prévenir le mauvais traitement des personnes privées de libertés**: La protection du citoyen contre l'abus du pouvoir policier s'est améliorée dans tous les cantons. Parmi les mesures adoptées par le canton de Genève figure la désignation d'un enquêteur neutre en cas de plainte contre la police. Il s'agit du "commissaire à la déontologie policière". Indépendant de la police, ce commissaire est chargé d'examiner les dénonciations, rapports et constats en cas d'allégations de mauvais traitements. Certes, le canton de Genève est aujourd'hui le seul canton prévoyant une telle fonction s'inspirant du modèle canadien. Mais il faut signaler que d'autres cantons ont eux aussi établi des mécanismes visant à réduire le risque que l'allégation d'un individu soit prise à la légère par l'autorité chargée d'examiner les plaintes. Dans le **canton de Bâle-Ville**, par exemple, c'est avant tout le "Chargé des recours au département militaire et de la police" qui procède aux enquêtes. Cette personne se situe en dehors de l'administration de la police. Elle dépend directement du secrétaire du département et ne peut recevoir de directives que de ce dernier ou du chef du département lui-même. Le canton de Bâle-Ville connaît de surcroît l'institution de l'ombudsman, lui aussi compétent pour intervenir en cas de litiges entre citoyens et police.
- Je souhaiterais ajouter encore ces quelques mots au sujet des **mesures de contrainte**: à plusieurs reprises déjà, le Conseil fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur l'utilisation de ces mesures de contrainte par les cantons. Il l'a fait notamment lors de la présentation de ses rapports périodiques devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et a reçu la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).
- Afin d'éviter les situations abusives, la **loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers** (LSEE) prévoit que des mesures de détention ne peuvent être prises qu'à des conditions très strictes par les autorités cantonales compétentes, en l'occurrence les services de police cantonale des étrangers, lorsqu'il s'agit d'assurer le bon déroulement d'une procédure de renvoi d'un étranger. La mesure de détention doit être examinée d'office par une autorité judiciaire dans un délai de 96 heures au plus tard et ne peut pas, en principe, durer plus de trois mois.
- Au cours des dernières années, nous avons pu constater une évolution favorable dans l'application de ces mesures. La durée moyenne de détention est ainsi passée de 20 jours en 1999 à 16 jours en l'an 2000. Cette année-là, 80% environ des détentions en vue du refoulement ont effectivement abouti à l'exécution du renvoi.
- S'il est un sujet particulièrement sensible dans ce domaine, c'est apparemment celui des **rapatriements**: ces dernières années, la Confédération a pris diverses mesures organisationnelles permettant aux autorités cantonales de procéder au mieux à l'application des dispositions légales portant sur le retour des étrangers dont le séjour en Suisse doit prendre fin. Dans un premier temps, une division Rapatriement de niveau fédéral a été créée au 1^{er} juillet 1999 par le Département fédéral de Justice et Police (DJFP). De par la loi, cette division est en particulier habilitée à intervenir dans

le cadre de l'établissement de l'identité, des contacts avec les représentations étrangères et de l'obtention des documents de voyage nécessaires au retour. D'autres mesures organisationnelles ont également été prises par la Confédération, puisqu'en août 2001, un nouveau service fédéral a vu le jour, cette fois dans les locaux de l'aéroport de Zurich. SwissREPAT est en effet chargé de conseiller les autorités cantonales d'exécution pour tout ce qui a trait aux départs de Suisse par voie aérienne. Cet organisme étudie notamment les meilleurs itinéraires de vol, centralise les réservations de billets et sera amené à coordonner l'engagement et la formation des agents chargés de l'escorte au rapatriement.

- Sous l'égide de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et du DFJP, des représentants des instances cantonales et fédérales directement concernées conduisent actuellement divers travaux d'expertise et de réflexion dans le cadre du Projet «Passagers 2» afin d'examiner les améliorations pratiques qui devraient être apportées à l'exécution des décisions de renvoi par la police cantonale. Outre la formation des agents d'escorte et la situation existant dans les aéroports, les principales préoccupations de ce groupe de travail portent sur la nécessité d'instituer une réglementation des moyens de contrainte autorisés en tenant compte des impératifs auxquels notre pays est attaché par son adhésion aux divers instruments internationaux sur les droits de la personne humaine et la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

IV.5

Discriminations de fait à l'encontre des gens du voyage

Au chiffre 7 des ses conclusions, le Comité s'est dit préoccupé par les restrictions à la liberté de mouvement imposées à la population de souche jénisch et aux minorités sinti et rom ainsi que par les tendances à les discréditer qui ont été constatées.

Permettez-moi, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de me limiter ici à un bref commentaire et de renvoyer, pour le reste, aux développements circonstanciés que vous trouverez dans le rapport. Les activités de la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" qui y sont présentés prouvent clairement – me semble-t-il – que le Gouvernement suisse s'intéresse de près aux problèmes rencontrés par les gens du voyage et qu'il a pleinement conscience de ses responsabilités dans ce contexte : la fondation a été dotée d'un capital de fondation d'un million de francs et d'un premier crédit-cadre de 750'000 francs pour cinq ans, destiné aux contributions d'exploitation. Le 14 février 2001, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, en proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un deuxième crédit-cadre à la fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses" pour les années 2002 à 2006.

Relevons encore que l'année 2001 a amené un changement fondamental dans le domaine du **commerce itinérant**: le 23 mars 2001, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle **loi fédérale sur le commerce itinérant**, qui est venue remplacer la loi fédérale du 4 octobre 1930 sur les voyageurs de commerce. La nouvelle loi unifie, au niveau fédéral, le commerce itinérant, jusqu'à ce jour régi par les cantons. Elle supprime la multitude de réglementations existant dans ce domaine et harmonise les émoluments. Elle facilite ainsi l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage.

IV.6

Aspects pénaux et de procédure pénale

Au chiffre 8 de ses conclusions, le Comité s'est dit inquiet au vu des cas de xénophobie, d'antisémitisme, de discrimination raciale et de violence raciale qui surviennent dans le pays. Il a en outre relevé que l'article 4, lettre b) de la Convention n'était pas pleinement appliqué, notamment en ce qui concerne la participation à une organisation illégale et interdite. Il a donc recommandé à la Suisse de prendre les mesures voulues pour assurer l'application de l'article 4 b) de la Convention ainsi que de fournir, dans son prochain rapport, des informations sur les plaintes pour discrimination et sur les mesures prises par les autorités chargées des poursuites ainsi que par les tribunaux compétents.

Je tiens tout d'abord à souligner, Monsieur le Président, que le Gouvernement suisse est très préoccupé par l'accroissement du nombre des incidents à motivation raciale survenus en Suisse ces dernières années. Le Gouvernement suisse a dès lors pris plusieurs mesures pour faire face à ces incidents et pour éviter, dans toute la mesure de possible, que ceux-ci ne se reproduisent.

IV.6.1

Relevons tout d'abord que l'**article 261^{bis}** de notre code pénal sur la discrimination raciale représente un instrument essentiel dans le cadre de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et l'extrémisme de droite.

Le rapport contient une présentation détaillée des jugements fondés sur l'art. 261^{bis} CP qui ont été enregistrés par le Ministère public de la Confédération ou par l'Office fédéral de la police. On y a en outre ajouté certains jugements relatés par la presse. Le graphique illustrant le sujet doit être considéré compte tenu des éléments suivants: d'abord, les jugements pris en compte ont, pour la plupart, été rendus par des **instances cantonales**; ensuite, il faut être bien conscient qu'en Suisse, les critères appliqués par les différentes autorités pour quantifier les incidents racistes ne sont pas uniformes. Certaines n'enregistrent ainsi que les actes qui sont pénalement répréhensibles ou qui représentent bel et bien une infraction à la loi. Dans le tableau figurant dans le rapport actualisé, les refus de naturalisation, par exemple, ne sont donc pas considérés comme des incidents à caractère raciste, alors qu'ils le sont dans l'aperçu donné par la **Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (FRA)**. L'Office fédéral de la police, pour sa part, prend en compte uniquement les actes pénalement répréhensibles au sens de l'art. 261^{bis} CP qui sont l'objet d'une plainte pénale. Il détermine aussi le nombre des procédures ayant abouti à un acquittement ou à une décision de non-lieu.

Il me paraît important de souligner la très nette augmentation du nombre des cas d'application de l'article 261^{bis} CP au cours de ces dernières années. En effet, alors qu'une vingtaine de condamnations fondées sur cette disposition avaient été recensées pour la période de 1995 à 1998, le Gouvernement suisse a eu connaissance, tant en 1999 qu'en 2000, de près de cinquante condamnations pénales pour discrimination raciale. Pour l'année 2001, on a tout de même enregistré encore **34 jugements** (y compris **19 ordonnances de non-lieu**). Ces chiffres sont inquiétants dans la mesure où ils révèlent probablement une augmentation des actes racistes. Ils sont rassurants en ce qu'ils indiquent que l'article 261^{bis} CP est connu des personnes résidant en Suisse et appliqué par la justice.

IV.6.2

En réaction aux débordements causés par certains groupes d'extrême droite au cours de l'été 2000, la cheffe du Département fédéral de justice et police avait créé le **Groupe de travail interdépartemental « Extrémisme de droite »**. Cet organe était chargé d'étudier les lacunes juridiques et les insuffisances de fait révélées par ces événements et de soumettre au Conseil fédéral des suggestions et des recommandations d'ici l'automne 2000. Le Gouvernement a pris acte de cette analyse ainsi que des recommandations visant à renforcer les moyens de lutte contre l'extrémisme de droite **au début du mois d'octobre 2000** et a ordonné leur publication.

Le groupe de travail a notamment relevé que l'élément constitutif commun à toutes les infractions visées par l'**art. 261^{bis} CP** était la **publicité**. Cela vaut aussi pour le **3^{ème} alinéa** de cette disposition (organisation et encouragement d'actions de propagande ou participation à de telles actions). Certains groupes de skinheads, notamment, profitent de cette restriction lorsqu'ils organisent des concerts ou ce qu'ils appellent des « manifestations privées ».

Par la suite, le Conseil fédéral a créé un nouveau groupe de travail chargé de la "**Coordination et concrétisation des mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite**". D'ici à la fin du mois d'octobre 2001, ce groupe de travail était chargé de s'interroger sur la manière dont les recommandations pouvaient être mises en pratique et de présenter un projet réunissant les modifications de lois jugées nécessaires. Son compte rendu et ses propositions seront examinés par le Conseil fédéral au printemps 2002. Ensuite, l'adaptation de la législation pourra commencer et diverses mesures de prévention pourront être prises.

Dans son rapport d'octobre 2001, le groupe de travail recommande notamment **l'adjonction au code pénal suisse (CP) de deux nouvelles dispositions** destinées à rendre pénalement répréhensibles

- les signes distinctifs d'une attitude discriminatoire fondée sur la race ainsi que l'utilisation en public de slogans, de gestes ou de formes de salut ayant une signification raciste (nouvel article 261^{ter} CP) et
- les associations à caractère raciste (nouvel article 261^{quater} CP): en vertu de cette nouvelle disposition, serait punissable de l'emprisonnement ou de l'amende toute personne ayant fondé un groupement qui vise à accomplir des actes réprimés par l'art. 261^{bis} ainsi que toute personne qui aurait adhéré à un tel groupement.

Le groupe de travail recommande en outre la **création d'une disposition de droit administratif** régissant la saisie ou la confiscation de moyens de propagande racistes dans la **loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)** ainsi que dans la **loi fédérale sur les douanes**.

Il est prévu que les modifications de lois nécessaires seront réalisées dans le courant de l'année 2002.

En sa qualité d'auteur principal des dispositions sur la lutte contre la discrimination raciale sur Internet dans le programme d'action de la **Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance** (31 août - 8 septembre 2001), le Conseil fédéral a, le 20 février de cette année, souscrit à la création, avec les cantons, d'un centre de coordination pour la lutte contre la cyber-criminalité début 2003. Il a en outre

décidé de créer neuf postes supplémentaires à l'Office fédéral de la police pour traquer des auteurs de délits sur internet.

IV.6.3

Pour ce qui est des informations concernant les **aides** financières accordées **aux victimes d'attaques racistes**, je tiens à souligner que les personnes ayant subi des discriminations raciales peuvent parfaitement correspondre à la définition de victimes telle qu'elle figure à l'article 2 de la **loi de 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)** si elles souffrent d'atteinte à leur intégrité psychique ayant été directement causée par l'acte ou si l'acte de discrimination a été de pair avec une atteinte à l'intégrité corporelle. Bien qu'il n'existe pas de jurisprudence de dernière instance en la matière, il s'est tout de même développé un certain usage en ce qui concerne le degré de l'atteinte exigé par la loi.

En 1998, la **Commission fédérale contre le racisme** s'était adressée à tous les gouvernements cantonaux pour leur demander de créer des services de consultation en faveur des victimes d'agressions racistes. Depuis, plusieurs cantons ont décidé d'instituer de tels services (p.ex. Argovie et Zoug). D'autres ont mandaté des œuvres d'entraide ou d'autres institutions spécialisées dans ce domaine. Dans le cadre d'un sondage que la CFR a réalisé en fonction de critères scientifiquement reconnus auprès de quelque 800 services de consultation généraux oeuvrant au niveau cantonal ou communal, 132 d'entre eux ont répondu qu'ils avaient déjà été confrontés à des agressions racistes dans la pratique. La CFR a publié cette étude en février 2002.

IV.7

Campagnes d'information et de formation à titre de mesures préventives

Au chiffre 10 de ses conclusions, le Comité a recommandé la prise d'autres mesures préventives telles que des campagnes d'information et des programmes de formation afin de renforcer la mise en oeuvre de la Convention.

Monsieur le Président, le Conseil fédéral a arrêté en juin 2001 une **ordonnance sur l'aide aux projets de sensibilisation et de prévention en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie**. Le but de cette ordonnance est d'assurer le soutien de projets visant à sensibiliser l'opinion publique aux droits de l'homme ou à prévenir l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie. Ce soutien concerne des projets relevant de domaines aussi variés que la sensibilisation aux droits de l'homme et la prévention du racisme à l'école, la formation des adultes, le conseil aux victimes ou encore le conseil en cas de conflit. Pour la période allant de 2001 à 2005, le Parlement fédéral a fixé un crédit-cadre de **15 millions de francs** pour la réalisation de ce projet. Je noterai que pour bénéficier d'un soutien, les projets doivent être susceptibles d'avoir un impact important et un effet multiplicateur. Ils doivent impliquer dans la mesure du possible les personnes directement concernées, viser le long terme et la durabilité. Enfin, leur réalisation et leur impact devront pouvoir être évalués. Une partie de la somme totale de 15 millions de francs est destinée à la constitution **d'un réseau de services d'aide aux victimes de la discrimination raciale et de consultation** en cas de conflits.

Outre ce soutien à des projets destinés à la population en général, la Suisse a également mis en place des programmes de formation à l'intention des policiers et des gardiens d'établissements pénitentiaires. Ces programmes de formation visent en particulier à

réduire le nombre des cas de brutalités policières dont pourraient être victimes des personnes d'origine étrangère. A cet égard, je tiens à relever que la question de la discrimination raciale fait l'objet d'une attention toute particulière au sein du **centre de formation pour le personnel pénitentiaire**. La direction du centre a d'ailleurs été chargée par le conseil de fondation de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les propos empreints de racisme.

IV.8

Appui d'institutions et contributions en faveur de la lutte contre le racisme

Permettez-moi, Monsieur le Président, encore une brève remarque au sujet du chiffre 14 des conclusions, par lequel le Comité avait, entre autres, invité la Suisse à doter la Commission fédérale contre le racisme de ressources suffisantes pour lui permettre de mener efficacement à bien sa mission ainsi qu'à accorder l'appui nécessaire à d'autres organisations et institutions s'occupant de promouvoir les relations inter-raciales.

J'ai déjà mentionné tout à l'heure les aides financières que la Confédération apporte pour encourager l'intégration des étrangers en se fondant tant sur **l'ordonnance d'octobre 2000 sur l'intégration des étrangers** que sur le fonds „**Projets contre le racisme et pour les droits de l'homme**“, doté de **quinze millions de francs** pour les années 2001 à 2005.

Autre signe important donné par le Conseil fédéral sur la voie de l'institutionnalisation de la lutte contre les discriminations: la mise sur pied du **Service de lutte contre le racisme (SLR)**. Installé en automne 2001 et pleinement en fonction depuis le 1^{er} janvier 2002, le SLR vient concrétiser l'engagement du Conseil fédéral contre le racisme. En effet, le Conseil fédéral a accepté le 21 février 2001 la proposition du Département fédéral de l'intérieur de mettre sur pied ce nouveau service qui compte 2.5 postes de travail partagés entre quatre personnes. Parmi son large éventail d'activités, l'un des mandats primordiaux du SLR est de coordonner les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite au sein de l'administration fédérale, ainsi que d'assurer la collaboration avec les cantons, les communes et les tiers impliqués dans cette problématique. Cet aspect est extrêmement important si l'on tient compte du système fédéraliste de la Suisse. Il est évident qu'une collaboration transversale sera nécessaire entre les trois niveaux décisionnels (fédéral, cantonal, communal) pour réaliser le renforcement des structures internes à l'administration contre le racisme et l'extrémisme de droite.

D'un point de vue institutionnel, il est important de relever que, parallèlement au Service de lutte contre le racisme, le Secrétariat de la **Commission fédérale contre le racisme** est également actif au sein du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur. La création du SLR permet à la Commission fédérale contre le racisme de concentrer prioritairement son action sur le travail de fond et de sensibilisation puisque c'est le SLR qui prendra dorénavant en charge toutes les tâches internes à l'administration fédérale

Les représentants de la **Commission fédérale contre le racisme** et le chef du nouveau **Service de lutte contre le racisme** sauront mieux que quiconque vous renseigner sur les travaux qui ont été entrepris jusqu'à maintenant.

IV.9

Déclaration au sens de l'article 14 de la Convention

Avant de clore mon discours d'introduction, je tiens à en arriver à un point de notre présentation qui me paraît particulièrement important : la constatation du Comité, au chiffre 15 de ses conclusions, selon laquelle la Suisse n'a pas encore déclaré accepter la procédure de communication individuelle au sens de l'article 14 de la Convention.

J'ai aujourd'hui l'honneur de vous annoncer que le Conseil fédéral a, le 29 août 2001, adopté un **Message relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention**. Le Conseil national ayant adopté le projet à une grande majorité le 10 décembre 2001, nous n'attendons plus que la décision de la deuxième Chambre, qui devra se prononcer en mai de cette année. A moins qu'un référendum ne vienne retarder les choses, la Suisse devrait donc pouvoir déclarer son acceptation de la procédure de communication individuelle au sens de l'article 14 avant la fin de l'été.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Comité, je vous remercie de votre attention.

Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Switzerland. 21/05/2002.

CERD/C/60/CO/14. (Concluding Observations/Comments)

Convention Abbreviation: CERD
COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION
DE LA DISCRIMINATION RACIALE
Soixantième session
4-22 mars 2002

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*
Suisse

1. Le Comité a examiné les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse (CERD/C/351/Add.2), qui devaient être présentés respectivement le 29 décembre 1997 et le 29 décembre 1999, ainsi qu'un rapport complémentaire à ses 1495e et 1496e séances (CERD/C/SR.1495 et 1496), tenues les 4 et 5 mars 2002, et a adopté les conclusions suivantes à sa 1520e séance (CERD/C/SR.1520), tenue le 21 mars 2002.

A. Introduction

2. Le Comité se félicite du rapport détaillé présenté par l'État partie, dont le contenu suit à la lettre les principes directeurs révisés (CERD/C/70/Rev.5) du Comité. Le Comité se félicite également des réponses détaillées données aux préoccupations qu'il avait exprimées et aux recommandations qu'il avait formulées dans ses conclusions précédentes, ainsi que des informations supplémentaires fournies oralement par la délégation en réponse aux questions posées. Le Comité se déclare satisfait du dialogue franc et fructueux instauré avec les représentants de l'État partie.

B. Aspects positifs

3. Le Comité salue les progrès sensibles que, depuis l'examen de son rapport initial (CERD/C/270/Add.1), l'État partie a réalisés dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Dans ce contexte, il se félicite de ce que le principe de l'égalité de tous devant la loi ait été inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur en janvier 2000 (art. 8).

4. Le Comité note avec satisfaction qu'un certain nombre de constitutions cantonales ont été révisées récemment pour inclure des dispositions interdisant la discrimination.

5. Le Comité note par ailleurs que la Convention fait partie intégrante du système juridique suisse, que certaines de ses dispositions peuvent être invoquées directement devant les tribunaux et que le Tribunal fédéral s'est fondé sur les dispositions de la Convention à plusieurs reprises.

6. Le Comité se félicite des informations fournies par l'État partie concernant le nombre d'affaires traitées par les tribunaux au titre de l'article 261 *bis* du Code pénal, qui punit l'incitation publique à la haine ou à la discrimination raciale et la propagation d'une idéologie raciste.

7. Le Comité fait part de sa satisfaction devant la création d'un fonds de 15 millions de francs suisses pour le financement de projets de lutte contre le racisme, dont la création d'un réseau national de centres consultatifs pour les victimes d'actes de discrimination raciale. Il se félicite également de la création d'une instance de lutte contre le racisme chargée, entre autres choses, de coordonner les mesures prises au niveau du Gouvernement fédéral et des cantons pour combattre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme.

C. Sujets de préoccupation et recommandations

8. Le Comité souhaite souligner qu'en dépit de la structure fédérale de l'État partie, qui peut rendre difficile l'exécution intégrale sur tout le territoire des obligations contractées par l'État partie au titre de la Convention, c'est au Gouvernement fédéral qu'appartient la responsabilité de garantir la mise en oeuvre de la Convention sur la totalité du territoire et de veiller à ce que les autorités cantonales aient connaissance des droits énoncés dans la Convention et prennent les mesures nécessaires pour les faire respecter.

9. Le Comité se dit préoccupé au plus haut point face à la persistance en Suisse d'attitudes hostiles envers les Noirs, les musulmans et les demandeurs d'asile. Aussi recommande-t-il à l'État partie de poursuivre ses efforts visant à prévenir et à combattre de telles attitudes, notamment par le biais de campagnes d'information et l'éducation de l'opinion publique. En outre, compte tenu de sa recommandation générale XIX, le Comité encourage l'État partie à continuer à surveiller toutes les tendances susceptibles de provoquer la ségrégation raciale ou ethnique et à s'attacher à éliminer les conséquences négatives qui en découlent.

10. Le Comité se déclare préoccupé par les sentiments xénophobes et racistes manifestés dans le cadre de procédures de naturalisation, notamment celles soumises au vote populaire. Il constate avec inquiétude que, conformément à la législation en vigueur, les décisions prises au titre de ces procédures ne peuvent pas faire l'objet d'un recours judiciaire. Le Comité est d'avis qu'il convient d'introduire expressément dans la politique de naturalisation, actuellement en cours de révision, le droit de faire appel d'une décision en matière de naturalisation, en particulier lorsque cette décision est arbitraire ou discriminatoire. En outre, l'État partie devrait faire tout son possible pour éviter les cas d'apatridie, notamment chez les enfants, sur son territoire, eu égard à l'article 38, paragraphe 3, de la nouvelle Constitution fédérale, qui stipule que la Confédération «facilite la naturalisation des enfants apatrides».

11. Tout en saluant la position du Conseil fédéral, qui considère que la ségrégation à l'école est contraire à la Constitution fédérale, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité se déclare préoccupé par les mesures envisagées dernièrement dans certains cantons en vue de la création de classes séparées pour les élèves étrangers. Le Comité considère que la ségrégation à l'école ne peut être considérée comme conforme à l'article 2 et à l'alinéa *e v)* de l'article 5 de la Convention que dans des circonstances exceptionnelles.

12. Les allégations de violences policières et de recours excessif à la force contre des personnes d'origine étrangère au cours de leur arrestation ou durant leur expulsion

préoccupent également le Comité. Celui-ci note que de nombreux cantons ne possèdent pas de mécanismes indépendants leur permettant d'instruire les plaintes concernant les violences policières et que les sanctions à l'encontre des responsables sont rares. L'État partie devrait veiller à ce que des organismes indépendants habilités à instruire les plaintes contre des agents des forces de l'ordre soient créés dans tous les cantons. Il faudrait aussi que l'État s'efforce de recruter dans les rangs de la police des membres des groupes minoritaires et de sensibiliser et de former les agents des forces de l'ordre aux questions de la discrimination raciale.

13. Tout en saluant les importantes activités entreprises par la Commission fédérale contre le racisme, le Comité note que cette Commission n'a que des pouvoirs limités. Aussi, invite-t-il l'État partie à renforcer les pouvoirs et les moyens de la Commission fédérale contre le racisme. Par ailleurs, il faudrait tenir compte, dans le cadre de l'examen de la possibilité de mettre en place un organisme national de défense des droits de l'homme, des critères établis sur ce point par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 (Principes de Paris).

14. Notant que la politique d'immigration des «trois cercles» suivie par la Suisse, qui classait les étrangers en fonction de leur origine nationale et de leur capacité d'intégration, a été abandonnée pour être remplacée par un système binaire d'admission, et compte tenu du dialogue instauré avec la délégation suisse sur ce point, le Comité invite l'État partie à réfléchir sur la question de savoir si la réserve qu'il a émise à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention est toujours nécessaire ou si elle peut être levée.

15. Le Comité se dit aussi préoccupé par la situation en Suisse des gens du voyage, notamment les Roms et les Jenisch, et espère que des efforts continueront d'être déployés pour améliorer leurs conditions de vie et de travail.

16. Le Comité demande des informations sur la législation en vigueur concernant l'interdiction de la discrimination raciale dans le secteur privé, dans des domaines tels que l'emploi, le logement, l'enseignement, la santé et l'accès aux lieux publics.

17. Le Comité prend note du processus entamé au sein des organes exécutifs en vue de la formulation de la déclaration facultative prévue à l'article 14 de la Convention et encourage l'État partie à mener cette entreprise à son terme.

18. Le Comité recommande à l'État partie de tenir compte, lorsqu'il incorpore les dispositions de la Convention, en particulier celles des articles 2 à 7, dans l'ordre juridique interne des passages pertinents de la Déclaration et du Programme d'action de Durban et de communiquer dans son prochain rapport périodique des renseignements sur les plans d'action et autres mesures adoptées pour appliquer au niveau national la Déclaration et le Programme d'action de Durban.

19. Le Comité recommande à l'État partie de soumettre son quatrième rapport périodique et son cinquième rapport périodique, attendu le 29 décembre 2003, en un seul rapport qui constituerait une mise à jour et traiterait des questions soulevées dans les présentes conclusions.

* La cote CERD/C/n° de la session n°/CO/... remplace désormais l'ancienne cote CERD/C/304/Add...

