



**Convention internationale  
sur l'élimination  
de toutes les formes  
de discrimination raciale**

Distr.  
GENERALE

CERD/C/270/Add.1  
14 mars 1997

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMITE POUR L'ELIMINATION  
DE LA DISCRIMINATION RACIALE

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES  
CONFORMEMENT A L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

Rapport initial des Etats parties  
devant être présenté en 1995

Additif

Suisse\*

[13 janvier 1997]

---

\* Le présent rapport constitue le rapport initial de la Suisse qui devait être présenté le 29 décembre 1995.

Pour le document de base constituant la première partie des rapports des Etats parties, voir HRI/CORE/1/Add.29.

Les annexes au présent rapport sont à la disposition des membres du Comité auprès du Secrétariat.

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction . . . . .	1-3	4
<b>PREMIERE PARTIE : APERÇU DE LA POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE. . . . .</b>	<b>4-47</b>	<b>5</b>
I. REMARQUE LIMINAIRE . . . . .	4	5
II. POPULATION ETRANGERE . . . . .	5-26	5
A. Généralités et méthodes statistiques . . . . .	5-12	5
B. Indications statistiques . . . . .	13-18	7
C. Evolution au cours des dix dernières années . . . . .	19-26	8
III. MINORITES CULTURELLES ET RELIGIEUSES . . . . .	27-32	10
A. Généralités . . . . .	27	10
B. Minorité "jenisch" . . . . .	28	11
C. Minorités linguistiques . . . . .	29-31	11
D. Minorités religieuses . . . . .	32	12
IV. BASES CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE RACISME . . . . .	33-37	12
L'article 4 de la Constitution fédérale . . . . .	33-37	12
V. POLITIQUE GENERALE FAVORISANT LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE . . . . .	38-47	14
A. Minorités nationales . . . . .	39-42	14
B. Population étrangère . . . . .	43-46	15
C. Campagnes contre le racisme . . . . .	47	17
<b>DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DES ARTICLES 2 A 7 DE LA CONVENTION . . . . .</b>	<b>48-201</b>	<b>18</b>
I. CONDAMNATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE (ARTICLE 2 DE LA CONVENTION) . . . . .	48-60	18
A. Généralités . . . . .	48-49	18
B. L'article 4 de la Constitution fédérale et le respect du principe de l'égalité de traitement par les autorités de l'Etat (article 2, paragraphe 1, lettres <u>a</u> et <u>b</u> , rappel) . . . . .	50-51	18
C. Le problème de la discrimination entre étrangers et de la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration (article 2, paragraphe 1, lettre <u>a</u> ) . . . . .	52-56	19
D. Le principe de l'égalité de traitement et son application aux rapports entre individus (article 2, paragraphe 1, lettres <u>c</u> et <u>d</u> ) . . . . .	57-59	20
E. Encouragement aux organisations et mouvements intégrationnistes . . . . .	60	22

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
II. CONDAMNATION DE L'APARTHEID (ARTICLE 3 DE LA CONVENTION) . . . . .	61-63	22
III. MESURES VISANT A RENDRE PUNISSABLES CERTAINS ACTES DE DISCRIMINATION RACIALE (ARTICLE 4 DE LA CONVENTION) . . . . .	64-72	22
IV. ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DE CERTAINS DROITS DE L'HOMME (ARTICLE 5 DE LA CONVENTION) . . . . .	73-166	25
A. Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice (article 5, lettre <u>a</u> ) . . . . .	75-81	25
B. Droit à la sécurité et à la protection de l'Etat (article 5, lettre <u>b</u> ) . . . . .	82-84	27
C. Droits politiques (article 5, lettre <u>c</u> ) . . . . .	85-103	28
D. Autres droits civils (article 5, lettre <u>d</u> ) . . . . .	104-150	33
E. Droits économiques, sociaux et culturels (article 5, lettre <u>e</u> , de la Convention) . . . . .	151-166	48
V. GARANTIES D'UNE PROTECTION ET VOIES DE RECOURS EFFECTIVES (ARTICLE 6 DE LA CONVENTION) . . . . .	167	52
VI. MESURES DANS LES DOMAINES DE L'ENSEIGNEMENT, DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DE L'INFORMATION (ARTICLE 7) . . . . .	168-201	53
A. Introduction . . . . .	168-178	53
B. Education et enseignement . . . . .	179-185	55
C. Culture . . . . .	186-192	57
D. Information . . . . .	193-201	59
Liste des annexes pour le rapport initial de la Suisse . . . . .		62

## Introduction

1. La Suisse a adhéré à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après "la Convention") le 29 novembre 1994. La Convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994. 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 présente Convention". Le rapport initial de la Suisse au Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après le "Comité") a été établi conformément aux principes directeurs du Comité contenus dans le document CERD/C/70/Rev.3, du 23 juillet 1993.

2. Le rapport initial, complété par des annexes 1/, est en fait composé de deux documents distincts : a) le document de base constituant la première partie des rapports des Etats parties (HRI/CORE/1/Add.29, 2 juillet 1993) et b) le présent document qui comprend deux parties : une partie générale contenant des informations sur la structure de la population du pays ainsi que sur la politique générale en matière de lutte contre la discrimination raciale, et une partie spéciale consacrée au commentaire des articles 2 à 7 de la Convention.

3. Le rapport a été établi en collaboration par la Direction du droit international public, les Offices fédéraux de la justice, des étrangers, des réfugiés, de la culture et de la statistique. La Commission fédérale contre le racisme, ainsi que les Commissions fédérales des étrangers et des réfugiés, ont été invitées à se prononcer sur le rapport. Il a été approuvé par le Conseil fédéral le 18 décembre 1996.

---

1/ Voir la liste des dix annexes à la fin du présent document. Ces annexes sont disponibles pour consultation dans les archives du Centre pour les droits de l'homme.

PREMIERE PARTIE : APERÇU DE LA POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE LUTTE  
CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE

I. REMARQUE LIMINAIRE

4. Cette première partie donne des informations relatives à la population résidant en Suisse. Elle complète et actualise les informations contenues dans le document de base (HRI/CORE/1/Add.29). Suivent des indications générales relatives aux dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes ainsi qu'à la politique menée par les autorités suisses en matière de lutte contre la discrimination raciale. Ces informations sont complétées, le cas échéant, par les commentaires consacrés aux articles 2 à 7 de la Convention, qui font l'objet de la deuxième partie du présent rapport.

II. POPULATION ETRANGERE

A. Généralités et méthodes statistiques

5. En 1995, la population de la Suisse était de 7 080 948 habitants, dont 19,6 % d'étrangers 2/. Au cours de l'année 1995, 17 021 demandes d'asile ont été déposées par des requérants en provenance de 140 pays. Les requérants proviennent principalement de l'ex-Yougoslavie (Serbie et Monténégro), de Bosnie-Herzégovine, du Sri Lanka et de Turquie.

6. Les statistiques relatives à la population en Suisse proviennent, d'une part, du recensement fédéral de la population, lequel donne des indications sur le pays d'origine, le statut de séjour des étrangers, le lieu de naissance, la langue maternelle et la religion des habitants et, d'autre part, de la statistique annuelle de l'état de la population étrangère qui est, quant à elle, calculée sur la base des données de l'Office fédéral des étrangers (sexe, âge, état civil, statut de séjour, lieu de domicile) et d'une enquête sur les fonctionnaires internationaux. Mais la source principale et la plus complète de données sur les étrangers présents en Suisse se trouve au Registre central des étrangers (RCE). Il s'agit d'un registre automatisé tenu par l'Office fédéral des étrangers (OFE) en collaboration avec les services fédéraux intéressés. Le RCE permet d'établir les statistiques sur les étrangers, de tenir les contrôles prescrits par la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931 3/ (ci-après LSEE), et de rationaliser le travail des autorités de police des étrangers. S'agissant des requérants d'asile, c'est l'Office fédéral des réfugiés qui tient la statistique des demandes d'asile, lesquelles sont enregistrées auprès de lui.

1. Base des statistiques de l'Office fédéral de la statistique

7. La base retenue pour la collecte des statistiques de l'Office fédéral de la statistique dépend :

---

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

3/ Recueil systématique du droit fédéral (RS 142.20).

a) pour le recensement, en large partie des recensements précédents. Des experts sont, cependant, également consultés;

b) pour la statistique annuelle sur l'état de la population (ESPOP), de la législation fédérale relative à l'immigration de personnes de nationalité étrangère.

8. Le questionnaire du recensement fédéral de la population ne donne pas de catégorie prédéfinie pour la langue (excepté les quatre langues nationales et l'anglais) ou la religion (excepté l'église évangélique réformée et l'église catholique romaine). Les réponses sont donc très détaillées. Elles sont ensuite regroupées lors du traitement des données (16 catégories pour la religion, 28 pour la langue). La plupart des tableaux publiés présentent cependant un nombre plus restreint de catégories. Pour les étrangers, soit les résultats du recensement présentent de façon détaillée les divers pays d'origine, soit ils sont regroupés par régions ou continents, selon la classification de l'ONU principalement.

## 2. Base des statistiques de l'Office fédéral des étrangers

9. Sur la base de l'Ordonnance sur le Registre central des étrangers, du 23 novembre 1994 4/, et de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931, on retient des critères comme la nationalité, le sexe, l'état civil, l'âge, l'activité exercée, la branche économique, la durée du séjour, etc. De même, la catégorie de permis de séjour est un critère: permis saisonniers (permis A); permis annuels (permis B); permis d'établissement (permis C); permis pour frontaliers (permis G); permis de courts séjours (permis L). Les données sur les groupes culturels, religieux et ethniques, de même que sur la composition familiale, la situation sociale, le taux de chômage et le niveau d'instruction ne sont pas recueillies dans le Registre central des étrangers.

## 3. Base des statistiques de l'Office fédéral des réfugiés

10. Les statistiques de l'Office fédéral des réfugiés utilisent des catégories pertinentes dans le domaine de l'asile. Sont retenues les nationalités et, depuis le 1er janvier 1993, les ethnies pour certains pays. Ces catégories ne fournissent pas d'indications quant à l'âge, la composition familiale ou encore la situation économique ou sociale des personnes concernées. Depuis 1993, les principales données de l'Office fédéral des réfugiés sont ventilées en fonction du sexe.

## 4. Périodicité et fiabilité des statistiques

11. Les statistiques de l'Office fédéral de la statistique sont publiées chaque année (état annuel de la population). Les statistiques de l'Office fédéral des étrangers sont exploitées une fois par mois et publiées intégralement trois fois par an. Enfin, les statistiques de l'Office fédéral des réfugiés sont diffusées mensuellement (à usage interne). La publication destinée à un large public a lieu trois fois l'an.

---

4/ RS 142.215.

12. La réponse au questionnaire de recensement est obligatoire (celui-ci est rédigé en neuf langues), de même que l'enregistrement des étrangers et des requérants d'asile. Il est évident que les étrangers en situation illégale échappent le plus souvent à la statistique. La fiabilité des statistiques est bonne. Une comparaison entre les chiffres du recensement et ceux du Registre central des étrangers et de la statistique de l'état annuel de la population montre une bonne concordance au niveau des résultats globaux.

#### B. Indications statistiques

13. Les tableaux mentionnés ci-après (voir annexes 1 à 8) présentent les principaux résultats du recensement de 1990; cependant, ces chiffres ne reflètent plus tout à fait l'état actuel, en particulier dans le cas du nombre de chômeurs. Ces tableaux fournissent les statistiques suivantes :

- 0.101-00: Caractéristiques telles que l'âge, la religion, la langue, la taille des ménages, pour les Suisses et les étrangers.
- 0.103-00.01 : Caractéristiques de la situation professionnelle et du niveau d'instruction, pour les Suisses et les étrangers.
- 1.113-00 : Pays d'origine des étrangers et statut de séjour, par sexe.
- 2.003-00.07 : Langue principale pour la population étrangère.
- 2.105-00.01 : Pays d'origine des étrangers et appartenance religieuse.
- 5.141-00.03 : Nombre d'étrangers actifs occupés; catégories socio-professionnelles et durée du travail.
- 7.115-00.02 : Catégories socio-professionnelles et types de ménage : Suisses.
- 7.115-00.03 : Catégories socio-professionnelles et types de ménage : étrangers.

14. Ces données statistiques doivent être complétées et actualisées par les chiffres suivants, fournis par l'Office fédéral des étrangers :

#### Effectif de la population étrangère résidente permanente (durée du séjour supérieure à 12 mois) par pays d'origine, à fin décembre 1995

Italie	358 933
Ex-Yougoslavie	294 217
Portugal	134 827
Espagne	101 412
Allemagne	90 903
Turquie	78 615
France	53 612
Autriche	28 109
Grande-Bretagne	18 384
Pays-Bas	13 622
Etats-Unis d'Amérique	11 383

Division par continents

Europe	1 221 495
dont Etats membres de l'UE et de l'AELE	827 891
Afrique	24 297
Amérique	35 128
Asie	47 594
Océanie	1 674
Sans nationalité, Etat inconnu	386
 Total	 <u>1 330 574</u>

(soit 18,9 % de la population totale)

1. Structure par âge de la population résidente permanente de nationalité étrangère

15. A fin 1995, 69 % de la population résidente de nationalité étrangère (919 476) se composaient de personnes qui avaient entre 20 et 64 ans et étaient donc en âge d'exercer une activité lucrative. Les enfants et les jeunes jusqu'à 19 ans, au nombre de 353 193, soit 27 %, venaient en deuxième position, tandis que les personnes âgées de 65 ans et plus (pour la plupart des retraités) se trouvaient en troisième position: elles étaient 60 905, ce qui représentait à peu près 5 %, c'est-à-dire une proportion peu importante.

16. La structure par âge de la population étrangère était sensiblement différente de celle des Suisses. Le groupe des enfants et des jeunes jusqu'à 19 ans ainsi que celui des personnes âgées de 20 à 64 ans étaient nettement moins important en nombre, chez les Suisses que chez les étrangers. En revanche, le nombre de Suisses en âge de toucher une retraite était, proportionnellement, plusieurs fois supérieur à celui des étrangers.

2. Sexe et état civil

17. Parmi les 1 330 574 étrangers enregistrés à fin 1995, 721 836 étaient de sexe masculin et 608 738 de sexe féminin. 544 461 personnes étaient célibataires, 705 902 mariées, 25 187 veuves et 45 024 divorcées. Parmi les célibataires figuraient 283 022 enfants âgés de moins de 16 ans.

3. Réfugiés reconnus

18. Le nombre total des étrangers comprend 24 581 réfugiés, auxquels la Suisse a accordé l'asile. L'effectif de ces réfugiés se compose notamment de 6 529 ex-Yougoslaves, 4 197 Vietnamiens, 3 750 Turcs, et 1 246 Cambodgiens. La ventilation par continent indique qu'à fin 1995, 56 % étaient originaires d'Europe, 37 % d'Asie, et 7 % des autres continents.

C. Evolution au cours des dix dernières années

19. Les tableaux de l'Office fédéral de la statistique mentionnés ci-après (voir annexes 9 et 10) présentent les principaux changements intervenus de dix ans en dix ans, tels qu'ils sont reflétés par le recensement. Il est à noter en particulier que la composition de la population étrangère a beaucoup varié depuis le début du siècle et, avec elle, sa composition linguistique et religieuse.

- 1.219-01 : Nombre d'étrangers et pays d'origine depuis 1990.  
2.201-01 : Appartenance religieuse.

20. Ces tableaux doivent être complétés et actualisés par les indications suivantes fournies par l'Office fédéral des étrangers :

Immigration en 1995, dans le but de prendre une résidence  
pour plus de douze mois, par pays d'origine

Ex-Yougoslavie	24 478
Portugal	10 362
Allemagne	8 741
Italie	7 239
France	5 246
Turquie	3 818
Espagne	2 957
Etats-Unis d'Amérique	2 864
Grande-Bretagne	2 611
Autriche	1 542
Pays-Bas	1 448
<u>Europe au total</u>	<u>75 291</u>
dont Etats membres de l'UE et de l'AELE	43 933
Afrique	3 566
Asie	7 098
Amérique	7 844
Océanie	449
Sans nationalité, Etat inconnu	20
<u>Total</u>	<u>94 268</u>

En 1995, 94 268 étrangers sont entrés en Suisse dans le but d'y résider pour plus de douze mois. 32 904 nouveaux immigrants exerçaient une activité lucrative.

21. La répartition du total des nouveaux immigrants est la suivante: 34 931 (soit 37,1 %) sont entrés dans le cadre du regroupement familial, 15 174 (16,1 %) ont été imputés sur les contingents cantonaux ou fédéraux <sup>5/</sup>, 6 374 (6,8 %) ont été mis au bénéfice d'une transformation d'autorisation saisonnière en 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 et les 26 002 (27,5 %) restants comprenaient les Suisses revenant au pays, les enfants placés en vue d'adoption, les réfugiés reconnus comme tels, les retraités et les rentiers, ainsi que les personnes de nationalité étrangère ayant épousé un Suisse ou une Suisseuse.

---

<sup>5/</sup> Le nombre d'autorisations de séjour à l'année initiales impliquant une prise d'activité lucrative est contingenté aux niveaux cantonal et fédéral; cantons et Confédération disposent ainsi par année d'un nombre limité de telles autorisations de séjour.

1. Evolution du nombre de réfugiés reconnus en 1995

22. L'effectif des réfugiés (sans les requérants d'asile) a diminué de fin 1994 à fin 1995 de 2 667 (soit 9,8 %), pour atteindre 24 581 personnes.

2. Bilan de la population résidente de nationalité étrangère en 1995

23. Par rapport à fin 1994, l'effectif de la population résidente permanente de nationalité étrangère a augmenté au total de 30 485 personnes ou de 2,3 % (alors que l'année précédente, l'augmentation était de 39 806 personnes ou de 3,2 %). Avec 21 771 personnes (71,4 % du total), les ressortissants de l'ex-Yougoslavie constituent le groupe qui a augmenté le plus en nombre.

3. Evolution de la population résidente permanente de nationalité étrangère, depuis 1985

24. Après la diminution de l'effectif de la population étrangère entre 1975 et 1980, due essentiellement à la récession économique, l'effectif s'est remis à augmenter pendant les années 1980, au début modérément, puis, à partir de 1985, fortement; soit, entre 1980 et 1984, de 48 000 (+5,4 %) et, entre 1985 à 1989, de 108 000 (+11,6 %). A la fin de cette dernière période, l'effectif était de 1 040 000. Au cours des six dernières années (1990-1995), l'augmentation s'est poursuivie à raison de 291 000 (+28 % par rapport à fin 1990) personnes. L'effectif à fin décembre 1995 représente un plafond jamais atteint. Depuis 1992, la tendance à la hausse est cependant plus faible qu'auparavant.

25. La proportion de la population résidente permanente de nationalité étrangère en Suisse par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente du pays a augmenté de 14,6 % en 1985 à 18,9 % en 1995. Durant cette période, on constate une augmentation de 391 000 personnes. L'évolution est plus importante encore parmi la population résidente active de nationalité étrangère, qui a augmenté entre 1985 et 1995 de 180 000 personnes pour atteindre un total de 729 000.

26. Il convient de mentionner qu'avec une population étrangère constituant 18,9 % de la population totale, la Suisse est (après le Liechtenstein et le Luxembourg) le pays d'Europe connaissant la plus forte proportion de population étrangère sur son territoire. Une politique de naturalisation relativement restrictive n'est sans doute pas sans influence sur la forte proportion de la population étrangère en comparaison internationale. A cet égard, il convient de relever qu'une révision de la Constitution fédérale en matière d'acquisition et de perte de la nationalité suisse a été acceptée par le peuple, mais rejetée par une majorité des cantons le 12 juin 1994. Elle devait notamment permettre aux étrangers ayant passé leur enfance dans le pays de disposer de la naturalisation facilitée, laquelle réduit les délais requis ordinairement pour une telle démarche.

III. MINORITES CULTURELLES ET RELIGIEUSES

A. Généralités

27. En Suisse, la pluralité des langues et des confessions tire ses racines de l'histoire. Ce sont des convictions et des idéaux politiques communs, tels que le fédéralisme, l'Etat de droit ou la démocratie, qui constituent, plus qu'une

unité linguistique ou culturelle, le ciment de l'unité fédérale. De plus, l'Etat fédéral est constitué d'entités qui lui ont préexisté, les cantons. Cette imbrication des frontières administratives, linguistiques et culturelles rend difficile la prédominance d'un groupe, même fortement majoritaire comme celui des Alémaniques. D'autre part, le fédéralisme suisse, en favorisant la compréhension et le respect mutuel des individus au sein de l'Etat fédéral, dans le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, contribue de façon originale et importante au respect des minorités 6/.

#### B. Minorité "jenisch"

28. Il n'y a pas en Suisse de minorités ethniques au sens strict du terme. Le seul groupe susceptible d'être concerné à ce titre est celui des nomades ou "gens de la route". Il n'existe pas de décompte précis de la population nomade vivant en Suisse. Suivant les estimations, elle est évaluée à environ 25 000 personnes parmi lesquelles 4 000 à 5 000 ne sont pas sédentarisées 7/. La grande majorité des nomades en Suisse se considère de souche "jenisch", bien que certains s'apparentent aux Roma ou aux Sinti.

#### C. Minorités linguistiques

29. La Suisse compte quatre langues nationales et officielles. Lors de la votation du 10 mars 1996, le peuple et les cantons ont adopté un nouvel article constitutionnel relatif aux langues (article 116 de la Constitution fédérale). Cette disposition complète l'ancien article 116 de la Constitution fédérale, qui énumérait déjà les quatre langues nationales, en introduisant la mention des compétences de promotion linguistique dont dispose la Confédération. Celles-ci consistent en des mesures visant à favoriser la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques du pays, ainsi qu'en un soutien aux cantons du Tessin et des Grisons dans le maintien et la promotion du rhéto-romanche ou de l'italien. Outre l'allemand, le français et l'italien, le rhéto-romanche a désormais un statut de langue nationale et officielle de la Confédération. Cela signifie que les citoyens de langue romanche pourront désormais s'adresser aux autorités fédérales dans cette langue. Les domaines d'utilisation de la langue rhéto-romanche sur le plan fédéral ainsi que le détail des compétences fédérales de promotion des langues minoritaires seront réglés par la loi. La nouvelle Loi fédérale sur l'aide financière au maintien et à la promotion des langues et cultures romanche et italienne a été adoptée le 6 octobre 1995 par le Parlement fédéral.

30. Les données relatives à la langue maternelle (c'est-à-dire la langue dans laquelle on pense et que l'on maîtrise le mieux) recueillies lors du recensement de 1990 fournissent les indications suivantes: l'allemand est parlé par 63,6 % de la population, le français par 19,2 %, l'italien par 7,6 % et le romanche 0,6 %. Environ 8,9 % de la population est d'une langue maternelle autre que les quatre langues nationales. Sur les 26 cantons et demi-cantons, 17 sont germanophones, 4 sont francophones, 1 est italophone (avec une petite minorité

---

6/ Pour une description synthétique du fédéralisme suisse envisagé dans la perspective de la protection des minorités, voir le rapport présenté par le professeur G. Malinverni, de l'Université de Genève, à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (document CDL (91) 21 du 8 octobre 1991).

7/ Source : "Fahrende Menschen in der Schweiz", Caritas Suisse, Documentation 1/88, 1988, p. 5.

germanophone) et 3 sont bilingues, le Canton de Berne, avec une majorité germanophone, les Cantons de Fribourg et du Valais avec une majorité francophone. Le Canton des Grisons est trilingue, avec une majorité germanophone. Les zones linguistiques germanophones, francophones et italophones sont relativement stables. Alors que le nombre de germanophones a diminué de 5 % au cours des trente dernières années et celui des italophones de 2 %, le nombre de francophones a, au contraire, augmenté de 0,5 % au cours de la même période. Quant au rhéto-romanche, il perd constamment en importance, au point d'être menacé dans son existence.

31. Dans les cantons plurilingues, diverses solutions ont été trouvées pour assurer la coexistence et l'égalité de droits entre communautés linguistiques. Dans la majorité des cantons, on a décentralisé les compétences en matière d'enseignement et de politique culturelle au niveau des districts ou des communes. Il en va de même en matière judiciaire, laquelle est décentralisée au niveau des districts, les tribunaux cantonaux statuant alors dans la langue utilisée en première instance. Quant au Tribunal fédéral, il utilise pour les recours en matière civile et administrative la langue du canton où l'affaire a été jugée et en matière pénale celle de l'inculpé, pour autant qu'il s'agisse d'une des langues officielles.

#### D. Minorités religieuses

32. Sur le plan confessionnel, on dénombre au sein de la population résidente 40 % de protestants, 46,7 % de catholiques romains, 0,2 % de catholiques chrétiens, 2,2 % de musulmans, 1 % d'orthodoxes, 0,3 % d'israélites et 7,4 % de personnes sans confession. Il existe en outre d'autres confessions très minoritaires (mormons, etc.), pour lesquelles on ne dispose pas de statistiques individuelles et qui, toutes confondues, réunissent environ 2,8 % de la population.

#### IV. BASES CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE RACISME

##### L'article 4 de la Constitution fédérale

33. L'article 4, alinéa 1, de la Constitution fédérale dispose que tous les Suisses sont égaux devant la loi. La deuxième phrase de ce même alinéa indique le contexte historique dans lequel cette formulation est née, en 1848: "Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles". Enfin, le deuxième alinéa concerne l'égalité entre femmes et hommes, qui ne fait pas l'objet de la présente Convention.

34. Le devoir d'assurer l'égalité de traitement est étroitement lié à la protection de la dignité de tous les êtres humains, un principe qui est à la base de la conception des droits de l'homme. La dignité humaine et, partant, la protection des droits de l'homme sont par définition dues d'une manière égale à tous les hommes. Conformément à ce principe, l'obligation d'assurer l'égalité devant la loi interdit à l'Etat de prendre des décisions "en considération de la personne" ou qui privilégient ou discriminent certaines personnes ou groupes de personnes. Le devoir d'assurer l'égalité devant la loi s'applique à la législation aussi bien qu'à l'application du droit. Il n'exige cependant pas un traitement rigoureusement égalitaire. Mais il n'autorise que des inégalités de traitement dûment motivées; parfois, il postule même de telles inégalités.

L'obligation d'assurer l'égalité devant la loi garantit donc un ordre juridique nuancé, reposant sur des distinctions objectivement fondées 8/. Le Tribunal fédéral exprime la même idée lorsqu'il dit que le principe de l'égalité devant la loi est notamment violé lorsque des situations identiques ne sont pas traitées de la même manière, conformément à leur similitude, ou que des situations différentes ne sont pas traitées d'une manière différente, conformément à leur caractère différent 9/. Il en découle qu'une inégalité de traitement positive - à savoir des mesures spécifiques et temporaires 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 circonstances, ce qui est du reste conforme à l'article premier, paragraphe 4, de la Convention.

35. Bien que l'article 4 de la Constitution ne mentionne expressément ni la "race", ni la couleur de la peau, ces critères de distinction sont incontestablement visés implicitement par l'interdiction de la discrimination. L'interdiction de la discrimination raciale est considérée aujourd'hui comme l'un des éléments essentiels du principe de l'égalité de traitement et bénéficie d'une protection absolue 10/. Le Tribunal fédéral n'a d'ailleurs pas manqué de qualifier la législation discriminatoire du IIIème Reich de contraire à l'ordre public suisse et de refuser son application en Suisse 11/.

36. Contrairement à la lettre de l'article 4 de la Constitution, les titulaires du droit sont non seulement les Suisses, mais aussi les étrangers 12/. L'égalité est un droit de l'homme universellement applicable. La qualité d'étranger peut cependant fonder objectivement une différence de traitement lorsque la nationalité suisse joue un rôle capital dans les faits à régler. Il en va notamment ainsi des droits et obligations civiques. De même, l'article 69ter de la Constitution confère à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers 13/.

37. Au mois de juin 1995, le Conseil fédéral a soumis à une vaste consultation un projet de réforme de la Constitution fédérale. Ce projet contient notamment un article 7, dont la partie pertinente se lit comme suit: "Tous sont égaux devant la loi. Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de son sexe, de sa race, de sa langue, de sa situation sociale, non plus que de ses convictions religieuses, philosophiques et politiques".

---

8/ Müller, Jörg Paul, "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berne, 1991, p. 214.

9/ Voir ATF (Recueil des arrêts du Tribunal fédéral) 113, Ia 10, et les références à la jurisprudence citées.

10/ Müller, Jörg Paul, op. cit., loc. cit.

11/ ATF 68, II 377 ss.

12/ ATF 93 I 1.

13/ Cette législation est commentée infra.

V. POLITIQUE GENERALE FAVORISANT LA LUTTE  
CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE

38. La définition d'une politique générale de lutte contre le racisme doit tenir compte du fait que le phénomène du racisme peut affecter autant des étrangers que des Suisses qui se distingueraient par certaines caractéristiques extérieures (langue, religion, mode de vie) de la majorité de la population. A cet égard, il convient de mentionner les objectifs et instruments de la politique concernant le statut des quatre langues nationales, ceux de la politique des étrangers (considérations relatives aux migrations, politiques d'admission et d'intégration), les campagnes entreprises contre le racisme ainsi que la création d'une Commission fédérale contre le racisme 14/.

A. Minorités nationales

1. Minorités linguistiques

39. L'existence de quatre communautés linguistiques est considérée comme un élément constitutif de la Suisse. Le choix d'une structure d'Etat fédérale dans la pluralité culturelle implique le respect et la tolérance à l'égard des minorités linguistiques. Cette politique s'exprime par le statut de langue nationale reconnu dans la Constitution fédérale à l'allemand, au français, à l'italien et au rhéto-romanche. A cela s'ajoute l'objectif de promouvoir les langues minoritaires. On rappellera qu'en mars 1996, un nouvel article 116 de la Constitution fédérale, relatif aux langues officielles et nationales, a été adopté par le peuple et les cantons 15/. Sur le plan des médias, la Société suisse de radio et télédiffusion (SSR) est divisée en trois directions régionales - germanophone, francophone et italophone -, chacune avec ses propres programmes. Quant à la minorité romanche, elle dispose de temps d'émission dans le cadre du programme de la région germanophone.

2. Minorité "jenisch"

40. S'il est vrai que, comme ailleurs en Europe, les nomades vivant en Suisse ont été les victimes de vexations, voire de persécutions 16/, leurs rapports avec les autorités ont évolué ces dernières années dans le sens d'une meilleure compréhension et collaboration mutuelles. L'un des tournants récents de cette évolution se situe en 1972, année de la dissolution de l'oeuvre d'entraide "Enfants de la route", fondée en 1926 par la fondation Pro Juventute. Ce sont les abus commis au nom de la protection des enfants nomades (sédentarisation forcée d'enfants, séparation de 619 enfants de leur famille 17/) qui ont conduit à la dissolution de cette oeuvre d'entraide. La fondation Pro Juventute a en outre présenté des excuses officielles à la communauté nomade et a procédé à une

---

14/ Sur le mandat et les activités de la Commission fédérale contre le racisme, voir les paragraphes 169 à 173.

15/ Sur ce point, voir ci-dessus les paragraphes 29 à 31.

16/ Pour un aperçu historique, voir "Fahrende Menschen in der Schweiz", p. 7 à 13 (v. note 7 supra).

17/ Chiffres tirés de "Hilfswerk Kinder der Landstrasse", Kantonale Arbeitsgruppe, Bericht und Antrag vom 8. Mai 1987, p. 6.

indemnisation des victimes. Au total, une somme de 11 millions de francs a été répartie entre près de 1 900 victimes.

41. Les nomades vivant dans le pays possèdent en général la nationalité suisse et jouissent sans discrimination de tous les droits garantis par la Constitution, la loi et les traités internationaux pertinents. En particulier, ils ont le droit d'avoir leur propre vie culturelle et de parler leur propre langue. Il est cependant indéniable que l'exercice de certains droits, particulièrement de nature sociale, économique et culturelle, leur est rendu difficile du fait que leur mode de vie n'est pas adapté à l'infrastructure publique (écoles; réglementation cantonale du travail; assurances sociales; espaces aménagés spécialement; accès aux infrastructures publiques communales, etc.). Dans son rapport de 1983 intitulé "Les nomades en Suisse", la Commission d'étude désignée par le Département fédéral de justice et police analyse cette situation, qui relève largement des compétences communales, et les problèmes qu'elle entraîne. Elle propose aussi une série de mesures visant à y apporter une amélioration.

42. Dans une pétition à l'adresse du Conseil fédéral lancée en novembre 1993, les "gens de la route" revendiquent une reconnaissance officielle de leur peuple, des emplacements spécialement aménagés pour les accueillir et la conclusion d'un accord intercantonal leur permettant d'exercer leurs activités au-delà des frontières cantonales. (Les patentes de marchands ambulants sont en effet délivrées par chaque canton et ne sont valables que sur son territoire.) Depuis plusieurs années, la Confédération accorde un soutien financier à l'association faîtière suisse du groupe des nomades ou "gens de la route". Par ailleurs, le Parlement est en train de délibérer sur la création éventuelle d'une fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", qui se consacrerait aux problèmes spécifiques de ce groupe.

## B. Population étrangère

### 1. Considérations relatives aux migrations

43. Dans ce domaine, l'accent est mis sur le développement et la réalisation de stratégies sur le plan européen en vue de faire face aux pressions migratoires croissantes. Une approche coordonnée des Etats européens apparaît en effet indispensable, surtout dans les domaines suivants :

- a) mesures destinées à combattre les causes des mouvements migratoires dans les Etats d'émigration;
- b) mesures visant à combattre l'immigration illégale; et
- c) mesures tendant à améliorer l'échange d'informations.

La politique suisse en matière d'immigration sera exposée plus en détail dans le chapitre premier de la deuxième partie consacré à l'article 2 de la Convention. Il convient cependant de signaler que le Conseil fédéral procède actuellement au réexamen de cette politique en vue de définir les buts, contenus et instruments de la future politique de migration de la Suisse.

## 2. Politique d'admission et de contingentement

44. Dans le but d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, l'admission du nombre de nouveaux immigrants étrangers est limitée. Les autorisations de séjour en vue d'exercer une activité lucrative font l'objet de mesures de contingentement <sup>18/</sup>. Cette politique visant au maintien d'un rapport équilibré entre la population indigène et étrangère permet d'éviter dans une certaine mesure l'apparition de manifestations de racisme ou de xénophobie.

## 3. Politique d'intégration

45. Ici se confondent le plus largement les approches juridiques et non juridiques. Sous l'angle juridique, il faut prendre en considération le fait que le statut juridique de l'étranger se renforce avec la durée de son séjour. L'autorisation d'établissement (72 % des étrangers résidant) est généralement accordée après un séjour de dix ans (cinq ans en vertu de certains traités bilatéraux). Elle offre à l'étrangère et à l'étranger la mobilité géographique et professionnelle ainsi qu'une sécurité élevée quant à son droit de résider dans le pays. Dès ce moment, à l'exception des droits de vote et d'éligibilité, il y a pratiquement égalité de traitement avec les nationaux. La sécurité de la résidence contribue également à renforcer la volonté d'intégration. L'aspect juridique représente ainsi un élément important dans la promotion de l'égalité des chances. Sous l'angle non juridique, l'intégration sociale se fait surtout au niveau local, sous la responsabilité des cantons et des communes. La Commission fédérale des étrangers (CFE), dont il sera question plus avant dans le chapitre de la troisième partie de ce rapport consacré à l'article 7 de la Convention, joue un rôle important dans ce domaine.

46. 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. Les étrangers doivent avoir la possibilité de nouer des relations avec la population indigène et de participer à la vie sociale. Le processus d'intégration implique une volonté d'ouverture et d'acceptation réciproques de l'immigrant et de l'autochtone dans le respect de la personnalité de chacun (intégration n'est donc nullement synonyme d'assimilation). Les perspectives de réussite de l'intégration dépendent étroitement de la fréquence et la diversité des contacts sociaux sur le lieu de travail et dans les loisirs. Le Conseil fédéral a affirmé dans de nombreuses prises de position cette conception de l'intégration, laquelle n'est pas contestée par les étrangers vivant en Suisse. Ceux-ci critiquent cependant parfois le nombre insuffisant de manifestations de cette volonté politique dans la vie de tous les jours. Les solutions doivent être recherchées en premier lieu là où se posent les problèmes de la vie en commun des Suisses et des étrangers sous leurs aspects humain, culturel, social et économique, c'est-à-dire dans les entreprises, sur les lieux de travail, dans les écoles, au lieu de domicile, dans les quartiers et les paroisses, au sein des diverses organisations et associations. Il en découle que dans l'ensemble de cette politique, les communes ont un rôle important à jouer. Il convient de souligner dans ce contexte la portée de l'activité aux plans cantonal, régional et communal des services d'aide aux étrangers et des

---

<sup>18/</sup> Pour plus de détails, voir ci-dessous le chapitre premier de la deuxième partie consacré à l'article 2 de la Convention (par. 48-59).

commissions locales consultatives des étrangers. Des critiques ont été aussi adressées parfois à l'encontre de la procédure de naturalisation, jugée trop longue et trop sélective.

C. Campagnes contre le racisme

47. L'on rappellera encore que la Suisse participe activement à la mise en oeuvre des résolutions prises à Vienne par les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe et portant notamment sur la mise en place d'un Plan d'action du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance. Sur le plan national, le Conseil fédéral a mis sur pied un Comité national pour l'organisation en Suisse de la campagne européenne contre le racisme, l'antisémitisme et l'intolérance prévue par le Plan d'action susmentionné. Cette campagne s'est déroulée avec succès au cours de l'année 1995. Il faut noter que le Conseil suisse des activités de jeunesse avait déjà organisé en 1990 une campagne nationale contre le racisme, avec le soutien de la Confédération.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DES ARTICLES 2 A 7 DE LA CONVENTION

I. CONDAMNATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE  
(ARTICLE 2 DE LA CONVENTION)

A. Généralités

48. Les obligations des Etats parties à la Convention sont définies sous une forme générale à l'article 2 et d'une manière plus concrète aux articles 3 à 7. Selon le paragraphe 1 de l'article 2, les Etats parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre une politique tendant à éliminer la discrimination raciale et à favoriser l'entente entre les "races". Quant au paragraphe 2, partant de la licéité de la discrimination positive au sens de l'article premier, il oblige les Etats parties, si les circonstances l'exigent, à prendre des mesures spéciales et concrètes pour assurer le développement et la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes.

49. Compte tenu de la nature de l'article 2 de la Convention, les présentes observations se bornent à une présentation générale et seront détaillées, en tant que de besoin, dans les chapitres consacrés aux articles 3 à 7. Les raisons ayant amené la Suisse à formuler une réserve à l'article 2, paragraphe 1, lettre a, de la Convention seront cependant explicitées en détail.

B. L'article 4 de la Constitution fédérale et le respect du principe de l'égalité de traitement par les autorités de l'Etat (article 2, paragraphe 1, lettres a et b, rappel)

50. Comme on l'a exposé dans la première partie du présent rapport, l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution fédérale dispose que tous les Suisses sont égaux devant la loi. La jurisprudence étend l'application du principe aux étrangers également. Conformément à ce principe, l'obligation d'assurer l'égalité devant la loi interdit à l'Etat de prendre des décisions "en considération de la personne" ou de privilégier ou discriminer certaines personnes ou groupes de personnes. Ce devoir s'applique aussi bien à la législation qu'à l'application du droit. Il n'exige cependant, pas plus que ne le fait la Convention, un traitement rigoureusement égalitaire. Il n'autorise toutefois que des inégalités de traitement dûment motivées; parfois, il postule même de telles inégalités. L'obligation d'assurer l'égalité devant la loi garantit donc un ordre juridique nuancé, reposant sur des distinctions objectivement fondées 19/. Il en découle qu'une inégalité de traitement positive telle qu'elle est prévue par la Convention - à savoir des mesures 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 s'imposer en certaines circonstances 20/.

---

19/ Müller, J.-P., "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berne, 1991, p. 214.

20/ 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 la révision y relative du droit pénal, chiffre 521, FF 1992 III 265 et suiv.

51. Bien que sa formulation soit restrictive, l'article 4 de la Constitution fédérale s'adresse, selon la doctrine et la jurisprudence, non seulement aux autorités chargées d'appliquer le droit, mais également au législateur 21/. Cependant, vu le caractère relativement abstrait de la formule du Tribunal fédéral relative à l'égalité de traitement, le législateur dispose encore d'une grande latitude dans l'élaboration des lois 22/.

C. Le problème de la discrimination entre étrangers et de la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration (article 2, paragraphe 1, lettre a)

52. Lors de son adhésion à la Convention, la Suisse a formulé la réserve suivante : "La Suisse se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse". La Suisse, dont la population étrangère - soit environ 19 % du total - est l'une des plus élevées d'Europe (avec le Luxembourg et le Liechtenstein), entend ainsi et à l'instar de la plupart des Etats économiquement avancés, préserver une certaine liberté d'action quant à l'admission de main-d'oeuvre étrangère sur son marché du travail et ce pour des raisons tant économiques que politiques et sociales.

53. La politique suisse à l'égard des étrangers repose sur le principe de la limitation du nombre des étrangers et sur celui de l'intégration des étrangers qui vivent et travaillent dans le pays. Alors que l'admission des étudiants et des stagiaires, notamment dans le domaine de la coopération technique, se fait selon les mêmes critères pour tous les ressortissants étrangers, c'est le système des "pays de recrutement traditionnel" qui est appliqué pour l'admission au marché du travail.

54. La définition de ces pays tient compte de la capacité de leur main-d'oeuvre à s'intégrer dans la société suisse, de l'importance des relations que la Suisse entretient avec eux et du processus d'intégration européenne en cours. La politique suisse en la matière est construite sur la base de trois cercles. Les personnes originaires de pays faisant partie d'un cercle intérieur (pays de l'Union européenne et de l'AELE) peuvent bénéficier d'un régime passablement assoupli. Les personnes appartenant au cercle médian (aujourd'hui essentiellement les Etats-Unis d'Amérique et le Canada) peuvent être recrutées dans un cadre limité et bénéficier de certaines facilités. Quant aux personnes venant du cercle extérieur, soit de pays de recrutement non traditionnel, ils ne sont admis qu'à titre exceptionnel s'il s'agit de personnes hautement qualifiées ou venant suivre un programme de formation. Les critères de préférence conduisant à classer un pays dans le cercle médian ou dans le cercle extérieur sont les suivants :

- a) le respect des droits de l'homme;

---

21/ Müller, G.: "Commentaire de la Constitution fédérale", Art. 4, Rz. 30; Haefliger A.: "Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich", Berne, 1985, p. 60 et suiv.

22/ 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 la révision y relative du droit pénal, chiffre 521, FF 1992 III 265ss.

- b) l'appartenance de ces pays à une culture marquée par les idées européennes au sens large et dans lesquels les conditions de vie sont similaires aux nôtres;
- c) des rapports commerciaux et économiques établis de longue date;
- d) de bonnes relations traditionnelles avec la Suisse en matière de recrutement de main-d'oeuvre;
- e) les besoins de l'économie en spécialistes venant de ces pays;
- f) les besoins de l'économie en personnel qualifié venant de ces pays et formé en Europe.

55. Du point de vue de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, le traitement de faveur accordé aux ressortissants des pays de l'Europe occidentale dans le cadre des rapports commerciaux encore plus étroits qui pourraient voir le jour dans le contexte des relations actuelles entre la Suisse et l'Union européenne, en particulier à l'issue des négociations sectorielles actuellement en cours, ne pose pas de problèmes de principe. 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 suisse, compatibles avec la Convention dans la mesure où ils se réalisent dans le cadre d'unions économiques étroites, sur la base de la réciprocité.

56. Il convient de souligner que le critère de la capacité d'intégration appliqué aux personnes qui désirent exercer une activité lucrative dans le pays ne poursuit aucun but fondé sur la discrimination raciale. Le critère de la capacité d'intégration rend assurément plus difficile l'admission des ressortissants appartenant à d'autres groupes ethniques ou à d'autres "races", en raison de leur capacité d'intégration restreinte. Cependant, le Conseil fédéral est persuadé que la Suisse, comme la plupart des autres pays dont le développement économique est supérieur à la moyenne, doit en principe maintenir sa politique restrictive dans le domaine de l'admission des étrangers à un marché suisse du travail qui est de plus en plus spécialisé. La capacité des ressortissants étrangers à s'intégrer dans la société suisse constitue une condition importante pour que celle-ci soit disposée à les accepter et à les accueillir. C'est la raison pour laquelle, désirant éviter toute incertitude, il a formulé une réserve en ce sens 23/.

D. Le principe de l'égalité de traitement et son application  
aux rapports entre individus  
(article 2, paragraphe 1, lettres c et d)

57. Selon la jurisprudence et la doctrine traditionnelles, l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est définie à l'article 4 de la Constitution fédérale ne peut, par principe, pas avoir d'effet direct sur les rapports entre individus - par exemple en imposant l'égalité de traitement lors de la

---

<sup>23/</sup> Sur ce point, voir ci-dessous la prise de position de la Commission fédérale contre le racisme du 6 mai 1996 (par. 169 à 173).

conclusion de contrats - sauf dans quelques cas spéciaux 24/. En revanche, la majorité des ouvrages de droit suisse récents et le Tribunal fédéral reconnaissent l'effet horizontal indirect des libertés individuelles inscrites dans la Constitution fédérale 25/. Cela signifie que, lorsqu'elles doivent interpréter des notions légales peu précises, les autorités chargées de l'application du droit doivent recourir, par exemple, au principe de l'interdiction de la discrimination, qui est un droit fondamental. La doctrine cite, parmi les normes de droit privé qui se prêtent tout particulièrement à une telle interprétation dans le domaine de l'interdiction de la discrimination, les articles 27 et 28 du Code civil 26/ (CCS) relatifs à la protection de la personnalité, l'article 2 CCS concernant l'abus de droit, les articles 19 et 20 du Code des obligations (CO) concernant la nullité d'un contrat ayant pour objet une chose impossible, illicite ou contraire aux mœurs, les dispositions concernant la protection des locataires en cas de résiliation du bail (article 271 CO) et les dispositions du droit du travail relatives à la protection de la personnalité du travailleur (article 328 CO) et à la protection contre les congés abusifs (article 336 CO). On peut considérer qu'en adhérant à la Convention, la Suisse a conféré une importance particulière à l'interdiction de la discrimination dans l'interprétation de telles dispositions de droit privé.

58. Il faut cependant relever qu'à quelques exceptions près, le droit privé suisse ne connaît pas l'obligation de contracter. Dans leurs relations contractuelles privées, les particuliers peuvent, dans la mesure où aucune disposition pénale n'est violée, conclure par exemple des contrats de travail ou des baux à loyer avec les cocontractants de leur choix, nonobstant l'interdiction de la discrimination raciale. Une disposition de droit privé, qui interdirait aux particuliers d'établir dans leurs relations privées des distinctions fondées sur la "race", se heurterait à des problèmes considérables d'application pratique, dans la mesure où la preuve d'un tel comportement serait très difficile à apporter. Le nouvel article 261bis du Code pénal, dont il sera question en détail plus avant dans le présent rapport (par. 65 et suiv.), permet dorénavant de faire respecter l'interdiction de la discrimination raciale dans certains secteurs publics, même à l'égard de particuliers, lorsque l'autonomie privée doit céder le pas devant la protection de la dignité humaine. On ajoutera encore que, même dans les relations contractuelles purement privées, un comportement portant publiquement atteinte à la dignité d'un cocontractant potentiel peut tomber sous le coup de la nouvelle disposition pénale.

59. Conformément à la conception constitutive des droits fondamentaux, les droits constitutionnels et les obligations découlant du droit international, tels que l'interdiction de la discrimination raciale, confèrent au législateur un mandat permanent, celui de concrétiser toujours davantage les libertés individuelles à caractère abstrait. Lors de futures révisions du droit privé, le Conseil fédéral veillera à tenir compte, sous une forme appropriée, des principes contenus dans la Convention.

---

24/ Müller, G., "Commentaire de la Constitution fédérale", Art. 4, n° 26; Wildhaber, L., "Gedanken zur Rassendiskriminierung, Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht", in ZBl 72/1971, p. 465 et suiv.

25/ ATF (Recueil des arrêts du Tribunal fédéral) 111 II 253 et les renvois.

26/ RS (Recueil systématique du droit fédéral) 210.

#### E. Encouragement aux organisations et mouvements intégrationnistes

60. Ce point sera traité plus avant dans le présent rapport, dans le chapitre consacré à l'article 7 de la Convention (mesures positives contre les comportements racistes, par. 168 à 201).

#### II. CONDAMNATION DE L'APARTHEID (ARTICLE 3 DE LA CONVENTION)

61. La Suisse, qui a clairement condamné le régime de l'apartheid tel qu'il était pratiqué en Afrique du Sud, a contribué par un programme de mesures positives à l'éclosion d'un régime démocratique dans ce pays. La Suisse a ainsi notamment contribué au financement de la rencontre historique de 1987 entre des représentants de l'African National Congress (ANC) et de l'économie sud-africaine. En décembre 1993, en pleine étape cruciale de la transition démocratique, le Gouvernement suisse, en collaboration avec l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, a mis sur pied d'importants débats consacrés aux questions constitutionnelles entre des représentants de l'ANC et de l'Afrikaaner Volksfront. La Suisse a également organisé en juillet 1994 une table ronde élargie sur les questions constitutionnelles, à laquelle ont participé des représentants des principaux partis politiques sud-africains. Le soutien suisse aux élections sud-africaines s'est chiffré à 1,7 million de francs suisses et 100 observateurs électoraux ont été envoyés lors du scrutin d'avril 1994.

62. De 1986 au début de 1994, la Suisse a consacré à ces projets pas moins de 50 millions de francs suisses. Pour la période 1995-1999, le montant attribué à l'aide au développement de l'Afrique du Sud devrait s'élever à 80 millions de francs suisses. Ces programmes de "mesures positives", limités dans le temps, sont menés en coopération avec les services compétents de l'administration suisse, en accord avec les autorités locales et dans le souci de promouvoir les synergies entre mesures de portée locale, régionale ou internationale. Dans le domaine de la coopération au développement, un montant de 60 millions de francs suisses est prévu (soutien aux réformes socio-économiques; réformes dans les domaines de la structure étatique, de l'Etat de droit et de la démocratisation, etc.).

63. Le Gouvernement suisse soutient activement le "Reconstruction and Development Program" mis sur pied par l'Afrique du Sud. Elle participe également, en mettant à disposition 20 millions de francs suisses pour la période 1995-1999, à des programmes bi- ou multilatéraux de mesures de promotion de la paix et de la démocratie en Afrique du Sud. Enfin, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) prévoit de mettre à disposition 10 millions de francs suisses sur une période de cinq ans pour soutenir les réformes économiques en Afrique du Sud.

#### III. MESURES VISANT A RENDRE PUNISSABLES CERTAINS ACTES DE DISCRIMINATION RACIALE (ARTICLE 4 DE LA CONVENTION)

64. L'article 4, lettre a) de la Convention exige des Etats qu'ils rendent punissables pénalement les comportements suivants :

- a) la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale;

- b) l'incitation à la discrimination raciale;
- c) les actes de violences ou la provocation à de tels actes dirigés contre toute "race" ou tout groupe;
- d) l'assistance apportée à des activités racistes.

65. En adoptant l'article 261bis, alinéas 1, 2 et 3, du Code pénal (CP) 27/, la Suisse a introduit dans son ordre juridique interne une disposition prenant en compte les deux premières exigences susmentionnées. Ce faisant, le législateur s'est efforcé de tenir compte à la fois des droits fondamentaux ancrés dans la Constitution fédérale et du développement visé de la législation pénale de même que des principes structurels propres à l'élaboration de normes pénales. Il l'a fait dans toute la mesure nécessaire et compatible avec le but et l'objet de la Convention.

66. Ainsi que cela ressort notamment de l'exigence, pour qu'un acte soit pénalement punissable, qu'il ait eut lieu en public de même que de la place de l'article 261bis dans le Titre douzième du Code pénal intitulé "Crimes ou délits contre la paix publique", le bien juridique protégé en premier lieu par les trois premières formes de commission du délit est la paix publique. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 261bis est punissable 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, de même que celui qui aura propagé une idéologie à tendance raciste. Dans la mesure où les exigences de l'article 4, lettre a, de la Convention en matière d'incrimination de l'incitation et de la complicité iraient au-delà de ce que prescrivent les articles 24 et 25 du Code pénal, elles sont de toute façon couvertes par le nouvel article 261bis, alinéa 3, du Code pénal. L'organisation et le soutien d'actions de propagande, de même que la participation à de telles actions sont désormais punissables, en tant que tels, lorsqu'elles ont pour objectif la propagation d'idéologies racistes.

67. Les actes de violence raciste et l'incitation à les commettre doivent être également réprimés selon l'article 4 de la Convention. Ils sont couverts par les dispositions relatives aux actes de violence de la partie spéciale du Code pénal, de même que par les prescriptions relatives à la participation et à la punissabilité de la partie générale du Code pénal. Aux termes de l'article 4, lettre b, de la Convention, les Etats parties s'engagent à déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités.

68. En droit suisse et selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, toute personne concernée peut demander au juge la dissolution d'une organisation possédant la personnalité juridique, lorsque celle-ci poursuit un but illégal. Les autorités sont, quant à elles, obligées de demander une telle dissolution. On peut ainsi affirmer que le droit suisse remplit la première exigence de l'article 4, lettre b, de la Convention. Par contre, la Suisse a formulé une réserve à l'article 4 de la Convention, afin d'éviter de rendre pénalement punissable la simple participation à une organisation. L'article 260ter du Code

pénal, en vigueur depuis le 1er août 1994, permet cependant 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 criminels à caractère discriminatoire.

69. L'article 4, lettre c, de la Convention oblige les Etats parties à ne pas permettre aux autorités et institutions publiques d'inciter ou d'encourager à la discrimination raciale. En Suisse, le principe de l'égalité est ancré dans l'article 4 de la Constitution fédérale. Bien que cette disposition ne fasse pas expressément mention des critères de discrimination prohibés par la Convention (soit la couleur, la "race", l'origine nationale ou ethnique, l'ascendance), l'exigence de l'égalité de traitement les englobe. Il a déjà été indiqué plus haut que, quand bien même l'article 4 de la Constitution fédérale ne mentionne que l'égalité entre les Suisses, le principe général de l'égalité est universellement applicable, aux citoyens suisses comme aux étrangers. L'interdiction de l'arbitraire incluse dans la notion d'égalité est opposable à tout détenteur de la puissance publique, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Ainsi, l'ordre juridique suisse remplit pleinement les exigences de l'article 4, lettre c, de la Convention.

70. Bien que l'article 261bis du Code pénal ait quelque peu raccourci la liste des types de discrimination prohibés figurant à l'article premier de la Convention, les termes de "race" et d'ethnie qu'il utilise couvrent le même champ d'application. Mais l'article 261bis va au-delà de ce qu'exige la Convention, en ajoutant la discrimination religieuse au nombre des actes qu'il punit. Ce faisant, la Suisse ne suit pas seulement une recommandation du Conseil de l'Europe datant de 1966, elle remplit également un besoin de politique criminelle en légiférant dans un domaine dont l'histoire récente a montré qu'il n'est pas à l'abri des pires discriminations: celui de l'appartenance à une communauté religieuse.

71. La liberté d'expression revêt une importance vitale dans un Etat démocratique. Cependant, lorsqu'un discours discriminatoire porte atteinte à la dignité humaine, l'intérêt général à l'exercice de la liberté d'expression doit céder devant l'intérêt prépondérant de la victime d'une discrimination, laquelle a droit à la protection de sa personnalité. C'est la raison pour laquelle l'article 261bis, alinéa 4, rend punissables de tels actes de discrimination à l'égard d'individus ou de groupes, quant bien même la Convention ne l'exige pas expressément. Il en va de même en ce qui concerne l'incrimination de ce qu'il est convenu d'appeler "le mensonge d'Auschwitz". Durant la procédure législative, on a en effet constaté que la négation ou la tentative de justification des crimes commis par le régime nazi, en particulier du génocide de la population juive d'Europe centrale sont devenues des instruments privilégiés des mouvements racistes contemporains. En Europe, outre la Suisse, la France (depuis 1990), l'Allemagne (depuis 1994) et la Belgique (depuis 1995) ont introduit des dispositions pénales punissant la négation ou la minimisation du génocide.

72. On ajoutera que, conformément à l'article 5, lettre f, de la Convention, les Etats parties sont tenus d'assurer le droit d'accès "à tous lieux et services destinés à l'usage du public, tels que moyens de transports, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs". Quand bien même cette disposition n'oblige pas les Etats à incriminer pénalement le refus d'accès à de tels lieux ou services, le législateur suisse a inclus cette forme classique d'apartheid, qui met en cause la participation à la vie sociale élémentaire et

l'approvisionnement en biens de consommation nécessaires, parmi les actes punissables au titre de l'article 261bis, alinéa 5, du Code pénal. L'article 261bis est entré en vigueur le 1er janvier 1995. A ce jour, un peu moins d'une dizaine de jugements ont été rendus. Un certain nombre de procédures sont en cours dans divers cantons 28/.

IV. ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE  
DE CERTAINS DROITS DE L'HOMME  
(ARTICLE 5 DE LA CONVENTION)

73. En conformité avec les obligations fondamentales citées à l'article 2 de la Convention, l'article 5 prescrit que les Etats parties doivent interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et garantir à chacun le droit à l'égalité devant la loi. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, lettre c, chaque Etat doit en outre prendre des mesures efficaces pour revoir la politique de ses autorités et pour modifier les dispositions légales ayant pour effet de créer une discrimination raciale (égalité dans la loi).

74. L'article 5 de la Convention cite, aux lettres a à f, une série de domaines où la garantie de l'égalité devant la loi paraît particulièrement importante du point de vue du respect des droits fondamentaux. La Convention ne crée toutefois pas de nouveaux droits fondamentaux, mais renforce, le cas échéant, la garantie que les droits déjà existants dans l'ordre juridique suisse pourront être exercés sans discrimination de "race".

A. Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice (article 5, lettre a)

75. Aux termes de l'article 64bis, alinéa 2, de la Constitution fédérale, les cantons sont compétents en matière d'organisation judiciaire comme de procédure civile, pénale et administrative. Chacun des 26 cantons possède donc sa propre législation sur ce point. La législation fédérale ne règle, quant à elle, que la procédure devant les instances judiciaires fédérales. La jurisprudence constitutionnelle fédérale relative aux libertés fondamentales établit toutefois un certain nombre de principes qui s'imposent aux cantons. Le Tribunal fédéral examine ainsi le respect par les normes et les autorités cantonales des principes dégagés des articles 4 (droit à l'égalité et l'ensemble des droits qui en découlent en matière de procédure) et 58 (droit au juge naturel) de la Constitution fédérale, de même que le respect des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme 29/ et des articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques 30/.

76. L'article 4, alinéa 1, de la Constitution fédérale stipule : "Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles". L'une des particularités de

---

28/ En octobre 1996, est paru un commentaire général sur l'application des articles 261bis du Code pénal et 171c du Code pénal militaire : M.A. Niggli, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zur Artikel 261bis ZGB und Artikel 171c MStG, Zürich, 1996.

29/ RS 0.101.

30/ RS 0.103.2.

l'article 4 de la Constitution réside dans le nombre et l'importance des droits et principes constitutionnels que la jurisprudence du Tribunal fédéral a dégagés de cet article, notamment en matière procédurale. Ces règles jurisprudentielles sont fort diverses (égalité de traitement, protection de la bonne foi, interdiction du déni de justice, du retard injustifié à statuer, du formalisme excessif, droit d'être entendu et droit à l'assistance judiciaire gratuite, principes de la légalité et de la proportionnalité).

77. Contrairement à la lettre de l'article 4 de la Constitution, les titulaires du droit sont non seulement les Suisses, mais aussi les étrangers 31/. L'égalité est un droit de l'homme universellement applicable. La qualité d'étranger peut cependant fonder objectivement une différence de traitement lorsque la nationalité suisse joue un rôle capital dans les faits à régler. Il en va notamment ainsi des droits et obligations civiques. De même, l'article 69ter de la Constitution confère à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

78. S'agissant de la légalité des tribunaux, l'article 58 de la Constitution a la teneur suivante : "1. Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires. 2. La juridiction ecclésiastique est abolie". Le but fondamental de cette règle est de garantir que nul ne sera soumis au jugement de tribunaux ad hoc ou ad personam, mais qu'au contraire la procédure judiciaire sera déterminée par des normes générales et abstraites, c'est-à-dire que l'organisation judiciaire sera établie par la loi. L'article 58 suppose ainsi l'existence d'un ordre de compétences réglé par la loi. Il s'adresse en premier lieu au législateur cantonal chargé de créer une organisation judiciaire légale. En effet, et ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la compétence en matière d'organisation judiciaire, d'administration de la justice et de procédure appartient aux cantons, tant en matière civile que pénale. L'article 58 protège les personnes physiques et morales, les Suisses comme les étrangers, le demandeur et le défendeur. Par contre, les personnes qui ne sont qu'indirectement concernées par le procès (avocats, témoins, experts etc.) ne peuvent s'en prévaloir 32/.

79. L'interdiction des tribunaux d'exception s'applique également aux cas où un litige est traité exceptionnellement et arbitrairement par un tribunal incompétent 33/ ou lors de la composition arbitraire d'un tribunal ordinaire 34/. Cela ne signifie pas que les cantons ou la Confédération ne puissent instituer légalement des tribunaux spéciaux avec des compétences limitées à certains domaines spécialisés (tribunaux des baux; tribunaux de commerce, commissions de recours en matière d'asile, d'impôts, etc.). Rappelons

---

31/ ATF 93 I 1.

32/ Kölz, A., "Article 58", in "Commentaire de la Constitution fédérale", vol. 3.

33/ ATF 39 I 84. Une Cour, spécialement nommée pour une affaire par le Parlement cantonal et formée de cinq juges sans suppléants, commet un arbitraire lorsque quatre juges décident de la demande de récusation du cinquième (arrêt du Tribunal fédéral du 6 juillet 1988).

34/ ATF 105 Ia 178.

que les tribunaux militaires sont de tels tribunaux spéciaux, réglementés généralement et abstraitement, et non des cours d'exception 35/.

80. L'article 58 de la Constitution garantit notamment le droit à un tribunal impartial et indépendant tant à l'égard des autorités que des parties au procès. Bien que ce droit soit concrétisé par les lois cantonales d'organisation judiciaire, le Tribunal fédéral examine librement si celles-ci suffisent à la garantie constitutionnelle.

81. En définitive, le système juridique suisse ne connaît, ni sur le plan fédéral ni sur le plan cantonal, des dispositions qui régleraient de manière discriminatoire l'accès aux tribunaux ou la procédure devant ceux-ci. Chacun peut, sans discrimination raciale aucune, se prévaloir des garanties procédurales offertes par l'ordre juridique suisse et des traités internationaux auxquels la Suisse est partie.

B. Droit à la sécurité et à la protection de l'Etat  
(article 5, lettre b)

1. Sécurité et liberté personnelles

82. La liberté et la sécurité de l'individu sont garantis, dans l'ordre juridique suisse, par le droit constitutionnel non écrit à la liberté personnelle, dont le texte de la Constitution fédérale ne protège expressément que certains aspects en interdisant la détention pour dettes (art. 65, al. 1), de même que les peines corporelles (art. 65, al. 2). Selon la jurisprudence, la liberté personnelle fait partie du droit constitutionnel non écrit de la Confédération, parce qu'elle constitue la condition de l'exercice de toutes les autres libertés et qu'elle est donc un élément indispensable de l'ordre public suisse 36/. La possibilité d'apprécier une situation donnée et de se déterminer en conséquence étant également une condition de l'exercice de nombreux droits constitutionnels, l'intégrité psychique de l'être humain est elle aussi protégée par la liberté personnelle 37/. Il s'agit d'un droit fondamental de la personne humaine, imprescriptible et inaliénable, dont sont titulaires tant les personnes physiques suisses que les étrangers.

83. Dans la mesure où elle concerne la garantie de la liberté et de la sécurité de la personne ainsi que l'interdiction de toute arrestation arbitraire (liberté de mouvement), la garantie de la liberté personnelle est complétée par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par l'article 9 du Pacte II. Les dispositions pénales de l'ordre juridique suisse déclarent punissables certains états de fait sans tenir aucunement compte de l'origine ethnique ou raciale de l'auteur de l'infraction. L'application de ces dispositions se fait également sans distinctions fondées sur l'origine ethnique ou raciale de l'auteur de l'infraction.

---

35/ Voir le document de base de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29) et ATF 117 Ia 381.

36/ Par exemple ATF 89 I 98.

37/ ATF 90 I 36.

## 2. Droit à la protection de l'Etat

84. Il appartient en premier lieu aux cantons de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Font partie des biens à protéger par la police, les droits que représentent la vie et l'intégrité corporelle, mais aussi la propriété et les bonnes moeurs. Compte tenu du principe d'égalité devant la loi (article 4 de la Constitution; voir ci-dessus, ad article 5, lettre a, par. 75 à 81), les autorités accordent une protection identique à toute personne, indépendamment de la "race".

### C. Droits politiques (article 5, lettre c)

**Droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être candidat, selon le système du suffrage universel et égal**

#### 1. Le droit de vote

##### a) Sur le plan fédéral

85. Au fédéral, le droit de vote est garanti par les articles 43, alinéas 1 et 2, et 74, alinéas 1, 2 et 3 cst., dans les termes suivants :

"Article 43. - 1. Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.  
2. Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur."

"Article 74. - 1. Les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits et les mêmes devoirs en matière d'élections et de votations fédérales.  
2. Tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas privés des droits politiques par la législation de la Confédération ou du canton de domicile ont le droit de prendre part à ces élections et votations.  
3. La Confédération peut édicter des dispositions législatives uniformes sur le droit de prendre part aux élections et votations en matière fédérale."

Ces dispositions sont concrétisées par la Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques 38/, la Loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger 39/ et leurs ordonnances d'application.

86. Le système politique suisse peut être qualifié de "démocratie semi-directe", la formule voulant traduire le fait que les textes législatifs issus des débats parlementaires ne sont pas définitifs puisque la Constitution reconnaît, depuis 1874, le droit de référendum populaire. Ainsi, si dans les 90 jours qui suivent l'adoption d'une loi par les Chambres fédérales, cinquante mille signatures valables d'électeurs souhaitant que les nouvelles dispositions soient soumises à la sanction du peuple sont recueillies, celles-ci doivent faire l'objet d'une votation populaire et ne pourront entrer en vigueur que si une majorité des citoyens ayant participé au scrutin le décide. Il en va de même

---

38/ RS 161.1.

39/ RS 161.5.

à la demande de huit cantons (article 89 alinéas 2 et 4 de la Constitution fédérale). Il s'ensuit qu'une loi n'entre en vigueur au plus tôt qu'à la fin du délai référendaire de 90 jours. Outre les lois, les arrêtés urgents ayant une base constitutionnelle et les arrêtés fédéraux de portée générale, sont également toujours soumis au référendum les traités internationaux non dénonçables conclus pour une durée indéterminée, ainsi que ceux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit (article 89, alinéa 3 de la Constitution). Une modification constitutionnelle, les arrêtés urgents dérogeant à la Constitution de même que l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales sont soumis dans tous les cas au double assentiment du peuple et des cantons (référendum obligatoire, articles 89, alinéa 5, et 123 de la Constitution fédérale).

87. Depuis 1891, la Constitution reconnaît également un droit d'initiative populaire permettant de proposer une révision totale ou partielle de la Constitution (art. 120, al. 1, et art. 121). Pour ce faire, cent mille signatures de citoyens doivent être réunies en l'espace de dix-huit mois. Le Parlement ne peut s'opposer à la soumission d'une initiative populaire à la votation, sauf à la déclarer nulle pour vice de forme, voire - selon la doctrine dominante et la pratique récente des autorités fédérales - nulle pour violation d'une norme impérative du droit international ("jus cogens") 40/. Ne pouvant porter que sur des modifications constitutionnelles, une initiative doit, pour être approuvée, recevoir le double assentiment du peuple et des cantons.

88. L'alinéa premier de l'article 74 pose le principe général du suffrage universel, lequel est applicable à l'élection du Conseil national (Chambre du peuple) 41/, aux autres votations fédérales ainsi qu'aux droits d'initiative et de référendum. L'élection des représentants de chaque canton au Conseil des Etats (Chambre des cantons) n'est pas régie par le droit fédéral mais par les constitutions cantonales; elle se fait partout au suffrage universel. Quant au Conseil fédéral, il est élu par les deux Chambres réunies en Assemblée fédérale 42/.

89. L'égalité des droits politiques est une prérogative dont on peut invoquer la violation par la voie du recours (articles 77 à 80 de la Loi fédérale sur les droits politiques). Ni la Constitution ni la législation fédérales ne prescrivent de devoirs spécifiques en la matière. Les cantons sont cependant libres de le faire et de rendre obligatoire la participation au dépouillement des scrutins, voire aux scrutins fédéraux eux-mêmes 43/.

---

40/ Voir, en particulier, le Message du Conseil fédéral du 22 juin 1994 concernant les initiatives populaires "pour une politique d'asile raisonnable" et "contre l'immigration clandestine" (FF 1994 III 1483-1487).

41/ Pour l'élection au Conseil national, chaque canton dispose d'un nombre de sièges proportionnel au nombre des citoyens qui y résident. L'élection se fait au scrutin proportionnel. Voir "Document de base".

42/ Voir document de base de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29).

43/ De nos jours, seul le Canton de Schaffhouse frappe l'abstention d'une amende de 3 francs.

90. L'alinéa 2 de l'article 74 traite des conditions requises pour exercer le droit de vote. Celles-ci sont au nombre de trois :

a) La nationalité suisse. Cette condition a pour effet d'exclure du droit de vote fédéral les étrangers résidant en Suisse. Applicable aux seuls droits politiques de niveau fédéral, elle n'empêche pas les cantons d'associer les étrangers aux décisions politiques de rang cantonal ou communal 44/.

b) La majorité civique. Elle est fixée à 18 ans. Les cantons connaissent la même limite d'âge.

c) La capacité civique. Celle-ci est réglée par l'article 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, lequel prive du droit de vote en matière fédérale les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit par application de l'article 369 du Code civil. Ainsi, la privation des droits civiques suppose un jugement d'interdiction, c'est-à-dire de mise sous tutelle, motivé par l'une des deux causes exhaustivement mentionnées à l'article 369 du Code civil 45/.

b) Sur le plan cantonal

91. Au cantonal, les droits politiques des citoyens sont plus étendus que sur le plan fédéral dans la mesure où le gouvernement est directement élu par le peuple et où de nombreux cantons connaissent en plus de l'initiative constitutionnelle, seule possible en droit fédéral, un droit d'initiative législative permettant à un nombre déterminé de citoyens de soumettre au vote du peuple une proposition de loi. En outre, il convient de rappeler que chaque canton possède ses propres constitution et législation. Le pouvoir législatif y est en général exercé par un parlement unicaméral élu selon le système de représentation proportionnelle. Quelques cantons connaissent cependant encore un système de démocratie directe dans lequel le pouvoir législatif est exercé par l'assemblée du peuple. Le pouvoir exécutif et administratif est quant à lui attribué à un "Conseil d'Etat", élu par le peuple pour une durée déterminée et organisé selon les mêmes principes que le Conseil fédéral: le président change chaque année et la collégialité est de règle.

92. L'alinéa 4 de l'article 74 de la Constitution fédérale réserve le droit cantonal pour les votations et élections cantonales et communales. Toutefois, la liberté des cantons en la matière n'est pas illimitée. Ceux-ci doivent en effet garantir "l'exercice des droits politiques d'après les formes républicaines" (article 6, alinéa 2, de la Constitution fédérale). Ils sont en outre tenus de veiller à l'égalité de traitement (article 4 de la Constitution fédérale) ainsi qu'aux droits du peuple (article 5 de la Constitution fédérale). Ils ne sauraient ainsi déroger au principe du suffrage universel par des discriminations injustifiables à l'encontre des prêtres, des contribuables récalcitrants 46/ ou des femmes 47/, pas plus que pour des raisons raciales.

---

44/ Sur ce point, voir ci-après.

45/ Ainsi, en matière fédérale, il n'existe pas d'autres causes de privation des droits civiques (telles la saisie infructueuse, une condamnation pénale, etc.). Les cantons restent cependant libres d'en prévoir pour les scrutins cantonaux et communaux.

46/ ATF 41 I 58.

93. En général, les cantons subordonnent la qualité d'électeur à celle de ressortissant suisse. Il y a toutefois certaines exceptions (sur les droits politiques des ressortissants étrangers, voir ci-dessous la section 3, paragraphe 5). Quant à l'âge requis, il est de 18 ans. Dans leur grande majorité, les constitutions cantonales ne prévoient la privation des droits civiques qu'en cas d'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, à l'instar du droit fédéral. Il subsiste cependant d'autres causes d'incapacité civique dans certaines constitutions (mise sous tutelle, faillite fautive, dépendance fautive durable à l'égard de l'assistance publique, détention dans un établissement pénitentiaire, etc.). La doctrine semble admettre que de telles exclusions, si elles sont désuètes, ne sont pas contraires à la Constitution fédérale 48/. Seuls deux cantons sont cependant encore concernés (Schwyz et St.-Gall).

## 2. Le droit d'être candidat

### a) Sur le plan fédéral

94. Au fédéral, les règles d'éligibilité au Conseil national (Chambre du peuple), au Conseil fédéral ainsi qu'au Tribunal fédéral sont, en vertu des articles 75, 96 et 108 de la Constitution fédérale, au nombre de trois. Elles correspondent à celles déjà décrites en matière de droit de vote, d'initiative et de référendum (nationalité suisse, majorité civique, non-interdiction). Il s'y ajoute toutefois une règle particulière: l'incompatibilité avec une fonction ecclésiastique. La Constitution restreint en effet l'éligibilité aux citoyens laïcs 49/. Tirant son origine dans l'histoire, notamment les luttes confessionnelles qu'a connues le pays, et critiquée en doctrine, cette règle a perdu sa raison d'être. Dans le cadre de la réforme de la Constitution, on envisage, dans le sens d'une innovation, de supprimer la clause de la laïcité 50/.

### b) Sur le plan cantonal

95. Au cantonal, les constituants doivent respecter les mêmes principes qu'en matière de droit de vote lorsqu'ils édictent des règles d'éligibilité applicables aux membres de leurs ordres exécutif, législatif et judiciaire

---

47/ ATF 116 Ia 359, cité ci-dessus à propos de l'article 3 (par. 61 à 63).

48/ Grisel, E., "Commentaire de l'article 74 de la Constitution", in "Commentaire de la Constitution fédérale", Bâle, Zurich, Berne, vol. III, par. 45, 1988.

49/ Malgré la lettre de l'article 75 de la Constitution fédérale, il s'agit là d'un cas d'incompatibilité de fonctions et non d'une condition d'éligibilité, ce qui a pour conséquence qu'un ecclésiastique peut être valablement élu dans la mesure où il n'exerce pas son office religieux (voir l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques). Sur les autres incompatibilités de fonctions au plan fédéral, voir ci-après.

50/ Des doutes ont été exprimés en doctrine sur la compatibilité de la clause de laïcité avec l'article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Voir Mock, P., "Quelques réflexions sur les réserves déposées par la Suisse lors de la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques", in Pratique juridique actuelle (AJP/PJA), 1994, p. 984 et suiv., notamment p. 992.

(articles 4, 6, 43 et 60 de la Constitution fédérale). S'agissant, par exemple, de l'élection des représentants d'un canton au Conseil des Etats (Chambre des cantons), les cantons sont libres de limiter le droit d'être candidat aux personnes habitant le canton, mais ne peuvent pas réserver ce droit à leurs ressortissants, car le droit d'être candidat des Confédérés résidents est garanti par la Constitution fédérale.

96. Outre les règles d'éligibilité susmentionnées, la Constitution fédérale et les ordres juridiques cantonaux contiennent des dispositions prévoyant certaines incompatibilités entre une charge publique et d'autres activités. Celles-ci visent le plus souvent à sauvegarder la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que le bicaméralisme. Elles ne sont en aucun cas dictées par des considérations raciales.

### 3. Droits politiques des étrangers en Suisse

97. Le présent paragraphe fait brièvement état de la situation en matière d'introduction des droits politiques des étrangers sur le plan local. On rappellera toutefois que l'article 5 de la Convention n'oblige pas à traiter les nationaux et les ressortissants étrangers de la même manière, en particulier s'agissant des droits politiques. Cette disposition interdit les distinctions fondées uniquement sur des motifs raciaux ou ethniques, et proscriit les distinctions discriminatoires entre ressortissants étrangers.

98. A ce jour, seuls les Cantons de Neuchâtel (sur le plan communal) et du Jura (sur le plan communal et cantonal) connaissent le droit de vote des étrangers. Relevons que, dans le premier de ces cantons, une initiative visant à octroyer aux étrangers établis le droit d'être élus sur le plan communal a été rejetée en 1992. La nouvelle Constitution du Canton d'Appenzell Rhodes-externes, adoptée en 1995, autorise les communes à introduire le droit de vote pour les étrangers. Des tentatives visant à l'introduction des droits politiques en faveur des étrangers établis ont été recensées dans les neuf cantons regroupant plus de la moitié de la population. Celles d'entre elles qui ont déjà donné lieu à un scrutin ont toutes été rejetées.

99. Que ce soit au niveau fédéral (Commission fédérale des étrangers, Commission fédérale contre le racisme), cantonal (Genève, Jura, Neuchâtel, Thurgovie) ou communal (dans une vingtaine de communes), les étrangers peuvent être désignés par les autorités pour siéger avec des représentants de celles-ci, en qualité de membres de commissions consultatives officielles, ce qui leur permet de s'exprimer sur les sujets concernant l'intégration sociale des étrangers. Dans le canton de Thurgovie cette possibilité est consacrée par la Constitution 51/.

100. Sur annonce préalable, les étrangers ont le droit de voter sur le territoire suisse à l'occasion de leurs scrutins nationaux. Alors qu'à l'origine, cela n'était possible que par correspondance, ce droit peut depuis 1994 être exercé dans les représentations diplomatiques et consulaires des pays d'origine.

---

51/ Paragraphe 19 de la Constitution du Canton de Thurgovie (RS 131.228).

4. Le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques

101. L'accès à la fonction publique supérieure communale, cantonale ou fédérale est en général réservé aux nationaux, ce qu'autorise du reste l'article premier, chiffres 2 et 3 de la Convention. De même, la jurisprudence juge à certaines conditions compatible avec l'article 4 de la Constitution fédérale le fait de limiter l'accès des étrangers à certaines professions 52/.

102. S'agissant de l'accès à la fonction publique au sens large, la Loi fédérale du 30 juin 1927 portant statut des fonctionnaires fédéraux 53/ (ci-après "Statut des fonctionnaires fédéraux" ou "Statut") prescrit que "peut être nommé fonctionnaire fédéral tout ressortissant suisse de bonne moralité. Celui qui est interdit ou qui a été déclaré incapable de remplir un emploi public ne peut être nommé tant que la mesure prise à son égard produit effet. Avec l'assentiment du Conseil fédéral, la qualité de fonctionnaire peut exceptionnellement être conférée à une personne n'étant pas de nationalité suisse" (article 2 du Statut).

103. En règle générale, la nomination d'un fonctionnaire se fait par mise au concours (article 3 du Statut). Quant à la nomination, elle peut être subordonnée à certaines conditions, notamment quant à l'âge, l'aptitude, l'instruction préparatoire, voire la possession d'un grade dans l'armée suisse; elle peut en outre dépendre du résultat d'un examen ou d'un stage (article 4 du Statut). De l'article 4, alinéa 2 de la Constitution fédérale, découle l'égalité des hommes et des femmes en matière d'accès à la fonction publique. Il n'existe pas, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux cantonal et communal, de dispositions de nature à constituer une discrimination raciale.

D. Autres droits civils (article 5, lettre d)

1. Article 5, lettre d, chiffre i : Droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat

104. Conformément à l'article 45, alinéa 1, de la Constitution fédérale, tout citoyen ou citoyenne suisse a le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cela signifie aussi que les cantons et les communes n'ont pas le droit d'empêcher ou de rendre plus difficile le transfert du domicile dans un autre canton, une autre commune ou à l'étranger 54/.

105. Cependant en droit suisse, le séjour des ressortissants étrangers est soumis à autorisation et le permis n'est valable que pour le canton qui l'a délivré (article 8 de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers - LSEE). Si, en règle générale, cette législation limite le libre

---

52/ Le Tribunal fédéral a toutefois admis que l'on ne saurait interdire purement et simplement l'exercice du barreau à des ressortissants étrangers; ceux-ci doivent être admis à faire la preuve que la situation politique et économique de la Suisse leur est familière (ATF 119 Ia 35 et arrêt du 27 avril 1993 dans la cause Tim Brockmann contre Conseil d'Etat du Canton de Genève).

53/ RS 172.221.10.

54/ ATF 108 Ia 248, c. 1.

choix de résidence de l'étranger sur le territoire suisse, surtout pour les étrangers ne disposant pas d'un permis d'établissement (28 % des étrangers résidents), il n'existe pas de restriction à la libre circulation des personnes à l'intérieur d'un canton.

106. La distinction ainsi faite entre nationaux et étrangers n'est pas discriminatoire au sens de la Convention. Elle est couverte par l'article premier, paragraphe 2, selon lequel "la Convention ne s'applique pas" aux distinctions établies par un Etat partie à la Convention entre ses propres ressortissants et les ressortissants étrangers. Selon la doctrine, les Etats contractants ont le droit de traiter différemment leurs propres ressortissants et les ressortissants étrangers tant que cette distinction ne poursuit pas des buts discriminatoires ou n'entraîne pas de telles conséquences 55/. En ce qui concerne le règlement des conditions de séjour, le droit suisse ne fait aucune distinction basée sur l'appartenance ethnique, raciale ou religieuse entre ressortissants étrangers se trouvant légalement sur le territoire national. Par ailleurs, un traitement préférentiel, fondé sur des traités internationaux bilatéraux ou multilatéraux (par exemple une convention d'établissement) à l'égard des ressortissants de certains Etats est admis car il n'est pas, en tant que tel, contraire au but de la Convention.

107. On précisera encore que l'étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement peut séjourner jusqu'à trois mois dans un autre canton sans y exercer d'activité lucrative. En cas de séjour d'une durée supérieure et avant de prendre un emploi, il devra néanmoins demander l'assentiment de ce canton. L'étranger qui se déplace dans un autre canton (c'est-à-dire y transfère le centre de ses intérêts personnels) est tenu de se procurer une nouvelle autorisation. Il doit déclarer son arrivée dans les huit jours à la police des étrangers de son nouveau domicile. S'il n'est pas titulaire d'un permis d'établissement, il ne peut prendre un emploi que s'il a obtenu l'autorisation préalable de la police des étrangers (art. 3, al. 3 et art. 8, al. 3, LSEE). L'étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement sera, en principe, autorisé à changer de canton. S'il est ressortissant d'un Etat avec lequel la Suisse a conclu un traité d'établissement, il aura droit à la mobilité intercantonale et un changement de canton ne pourra lui être refusé que s'il existe des motifs légaux d'expulsion.

2. Article 5, lettre d, chiffre. ii : Droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays

108. Selon l'article 45, alinéa 2, de la Constitution fédérale, "aucun citoyen suisse ne peut être expulsé du pays". Si l'expulsion d'un citoyen est interdite par la Constitution, son extradition pour des motifs pénaux est compatible avec l'article 45. En effet, la Suisse n'extrade ses nationaux qu'aux Etats qui accordent la réciprocité et pour autant que l'acte punissable constitue un crime ou un délit au sens du droit suisse. En outre, un citoyen suisse ne pourra être extradé qu'avec son accord (article 7 de la Loi fédérale sur l'entraide pénale internationale 56/).

---

55/ Mahalic, D., "The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination", in HRQ 9/1987 p. 74 et suiv.

56/ RS 351.1.

109. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, de l'Arrêté fédéral du 21 décembre 1995 sur la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre des violations graves du droit international humanitaire 57/, un citoyen suisse peut être livré à de tels tribunaux, pour autant que ces derniers s'engagent à transférer la personne concernée en Suisse à la fin de la procédure pour, le cas échéant, qu'elle y purge sa peine.

110. Il sied de relever que la Loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption au service militaire 58/ prévoit, à son article 35, que l'établissement ou la prolongation d'un passeport peut être soumis à la condition que les taxes dues soient payées ou que soient fournies des sûretés pour leur montant.

111. On rappellera enfin qu'un étranger ne peut pas être expulsé vers un pays où il risque d'être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants (principe du non-refoulement) 59/. De plus, dans certains cas, le Tribunal fédéral considère qu'une expulsion peut violer le droit au respect de la vie familiale tel qu'il est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### 3. Article 5, lettre d, chiffre iii : Droit à une nationalité

112. La Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse 60/ (ci-après Loi sur la nationalité) prévoit deux formes d'acquisition de la nationalité: l'acquisition du seul fait de la loi, en particulier par filiation, et la naturalisation. La naturalisation de ressortissants étrangers ou d'apatrides est liée à certaines conditions d'intégration à la communauté nationale et de durée de résidence en Suisse (douze ans, respectivement cinq ans dans certains cas; art. 15). Il n'existe cependant aucun droit à la naturalisation, même dans les cas d'apatridie, ce qui, dans le cas d'enfants ne pouvant obtenir une autre nationalité que la nationalité suisse, n'est peut-être pas pleinement compatible avec les exigences de l'article 24, paragraphe 3, du Pacte relatif aux droits civils et politiques 61/, mais ne pose pas de problèmes de compatibilité avec la Convention étudiée dans la mesure où la distinction est opérée entre ressortissants et non-ressortissants (art. 1, par. 2). L'on ajoutera toutefois que l'enfant de filiation inconnue trouvé en Suisse acquiert le droit de cité du canton sur le territoire duquel il a été trouvé, et par là même la nationalité suisse (article 6 de la Loi sur la nationalité).

---

57/ RO 1996 I 1.

58/ RS 661.

59/ Voir ATF 111 Ib 70, article 7 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

60/ RS 141.0.

61/ Rapport initial du gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme (CCPR/C/81/Add.8, 26 mai 1995, par. 449-450).

113. Une révision de la Constitution fédérale en matière d'acquisition et de perte de la nationalité suisse a été rejetée par le peuple et les cantons le 12 juin 1994. Elle devait notamment permettre aux étrangers ayant passé leur enfance dans le pays de disposer de la naturalisation facilitée, en réduisant les délais requis ordinairement pour une telle démarche.

4. Article 5, lettre d, chiffre iv : Droit de se marier  
et de choisir son conjoint

114. Le droit au mariage est garanti par l'article 54 de la Constitution fédérale ainsi que par les articles 12 de la Convention européenne des droits de l'homme et 23, paragraphe 2, du Pacte relatif aux droits civils et politiques. De façon générale, l'institution du mariage présente en droit suisse cinq caractéristiques fondamentales: la monogamie, l'hétérosexualité, l'exogamie, le consentement mutuel initial et la célébration selon les formes de la loi civile. Ainsi, le Code civil soumet la validité du mariage aux conditions suivantes :

a) L'homme et la femme ne peuvent contracter mariage avant l'âge de 18 ans révolus (nouvel article 96 du Code civil, en vigueur dès le 1er janvier 1996 62/). En vertu du nouvel article 14 du Code civil, la majorité civile est désormais de 18 ans. Jusqu'au 31 décembre 1995, la femme pouvait contracter mariage à l'âge de 18 ans et l'homme à 20 ans. A titre exceptionnel toutefois, le gouvernement cantonal du domicile pouvait autoriser une femme de 17 ans ou un homme de 18 ans à contracter mariage, avec l'accord des parents ou tuteurs (ancien article 96 du Code civil). La majorité civile étant fixée à 20 ans révolus, le mariage célébré avant cet âge rendait majeur (émancipation par mariage, ancien article 14, alinéa 2, du Code civil). Un tel mariage nécessitait l'accord des parents ou du tuteur (ancien article 98 du Code civil). Dès le 1er janvier 1996, l'âge de la capacité nuptiale entre les sexes a donc été harmonisé, et la possibilité d'une émancipation pour les femmes de 17 ans supprimée.

b) Le discernement et l'absence de maladie mentale (article 97 du Code civil). L'exigence du discernement découle des règles sur l'exercice des droits civils. Le Tribunal fédéral n'a pas manqué de préciser qu'elle ne doit pas être interprétée trop strictement, afin de ne pas porter une atteinte injustifiable à la liberté du mariage. Dans un arrêt de 1983, il indique même que le mariage doit être célébré s'il n'apparaît pas préjudiciable à l'intéressé, indépendamment des doutes que l'on peut avoir sur la capacité de discernement d'un fiancé 63/. En ce qui concerne la condition de l'absence de maladie mentale, la doctrine récente se prononce pour son interprétation restrictive: seules les maladies privant une personne de discernement pourraient lui interdire le mariage 64/. Cette condition se confondrait donc avec celle du discernement, à laquelle elle n'ajouterait rien. Cette conception paraît justifiée, compte tenu du caractère fondamental de la liberté de se marier. Elle ne semble pourtant pas avoir encore été consacrée par le Tribunal fédéral qui,

---

62/ RO 1995 II 1 126.

63/ ATF 109 II 273.

64/ En ce sens Guillod, O., "La liberté de se marier" in *Présence et actualité de la Constitution dans l'ordre juridique*, Bâle, 1991, p. 97 et suiv., notamment p. 110-111.

dans des arrêts certes forts anciens, affirme que "celui qui est atteint d'une maladie mentale est incapable de contracter mariage, même s'il est capable de discernement" 65/. L'avant-projet de révision du Code civil prévoit l'abandon de cet empêchement absolu pour les personnes atteintes de maladies mentales.

c) Pour l'interdit, le consentement de son représentant légal (article 99 du Code civil). L'interdit n'ayant pas l'exercice des droits civils, ce consentement est nécessaire. Pour éviter des abus, la loi prévoit un droit de recours aux autorités de tutelle contre le refus du représentant légal auquel il incombe de sauvegarder les intérêts de l'interdit, notamment son droit à la liberté du mariage.

d) L'absence d'empêchement au mariage. Le Code civil prohibe le mariage entre parents ou alliés en ligne directe 66/, que la parenté repose sur la filiation ou l'adoption (avec dans ce dernier cas une dérogation possible par décision du gouvernement cantonal du domicile) (article 100 du Code civil). Pour contracter mariage il faut également fournir la preuve qu'un éventuel mariage précédent a été dissous (exigence de la monogamie, article 101 du Code civil).

e) Le respect des conditions de forme posées par les articles 105 et suivants du Code civil. Ces conditions ont trait à la publication de la promesse, aux délais à respecter, à la forme de célébration du mariage, etc. Relevons qu'une fois le mariage civil célébré, l'officier d'état civil remet aux époux un certificat de mariage en l'absence duquel la bénédiction religieuse de l'union ne peut avoir lieu (article 118 du Code) 67/. Ces conditions de forme seront simplifiées dans le cadre de la prochaine révision du Code civil.

115. La liberté constitutionnelle du mariage implique celle de ne pas se marier. Du reste, les articles 91 (qui prescrit que la loi n'accorde pas d'action pour contraindre au mariage le fiancé qui s'y refuse) et 124 du Code civil (qui fait du défaut de consentement une cause de nullité relative du mariage) traduisent l'importance d'un consentement libre des époux. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que des couples choisissent de vivre en concubinage.

116. La loi n'offre cependant pas de statut spécial aux couples et familles vivant en union libre. Cela a des effets sur le lien de filiation: celui-ci existe de plein droit entre la mère et son enfant (selon l'adage "mater semper certa", article 252 du Code civil). En revanche, la filiation n'est établie à l'égard du père que par son mariage avec la mère, la reconnaissance, un jugement ou encore par l'adoption (art. 252, al. 2 et 3).

117. En ce qui concerne les étrangers, qui bien entendu bénéficient eux aussi de la garantie des articles 54 de la Constitution fédérale et 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 44 de la Loi fédérale sur le droit international privé, du 18 décembre 1987 68/ prescrit qu'en principe

---

65/ ATF 73 I 167.

66/ L'avant-projet de révision du Code civil prévoit la suppression de l'empêchement de mariage entre tante et neveu ou oncle et nièce.

67/ La loi civile ne réglemeute du reste pas le mariage religieux, qui est libre.

68/ RS 291.

les conditions de fond auxquelles est subordonnée la célébration du mariage en Suisse sont régies par le droit suisse, mais que si ces dernières ne sont pas réunies, il suffit alors que celles que pose le droit national de l'un des fiancés le soient pour que le mariage puisse être célébré. Un mariage valablement célébré à l'étranger est reconnu en Suisse (article 45 de la même loi).

5. Article 5, lettre d, chiffre v : Droit à la propriété

118. Le droit à la propriété est garanti par l'article 22ter de la Constitution fédérale. La garantie de la propriété s'étend, outre la propriété des biens meubles et immeubles, aux droits réels restreints, aux droits contractuels, aux droits de la propriété intellectuelle, à la possession, ainsi qu'aux droits acquis des citoyens face à la collectivité. Les titulaires de la garantie de la propriété sont les personnes physiques et morales de droit privé, détentrices des droits protégés. Les étrangers aussi bien que les Suisses peuvent s'en prévaloir. Cependant, la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers 69/ restreint le droit des étrangers d'acquérir des immeubles (acquisition soumise à autorisation, contingentement). Cette loi ne viole pas pour autant l'interdiction de la discrimination raciale puisqu'elle établit une distinction entre ressortissants et non-ressortissants autorisée par l'article premier, paragraphe 2, de la Convention et qu'elle n'est pas discriminatoire à l'égard d'une nationalité particulière.

6. Article 5, lettre d, chiffre vi : Droit d'hériter

119. Aux termes de l'article 539 du Code civil, peuvent être héritiers et acquérir par testament ou pacte successoral tous ceux qui ne sont pas légalement incapables de recevoir. Le critère déterminant est ici la jouissance des droits civils qui, conformément à l'article 11 du Code civil, appartient à chacun. Le de cujus est en principe libre de déterminer au profit de qui il entend disposer pour cause de mort. La seule limite est constituée par la réserve successorale (articles 470 et suivants du Code civil) qui donne à certaines catégories d'héritiers légaux un droit en principe irréfugable à une part de l'héritage. Un héritier réservataire ne peut se voir retirer son droit à sa part réservataire que s'il existe un motif d'exhérédation. Ce sera le cas lorsque l'héritier réservataire aura commis un délit grave contre le défunt ou l'un de ses proches ou lorsqu'il a gravement failli aux devoirs que la loi lui impose envers le défunt ou sa famille (article 477 du Code civil). Le droit d'hériter est ainsi reconnu en Suisse à tous, sans discrimination portant sur la "race", la couleur, l'origine ethnique ou nationale.

7. Article 5, lettre d, chiffre vii : Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion

120. En Suisse, la liberté de conscience et de croyance est inviolable. Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir de peines de quelque nature qu'elles soient pour cause d'opinion religieuse (article 49 de la Constitution fédérale). Cette garantie, qui oblige l'Etat à une neutralité

---

69/ RS 211.412.41.

religieuse 70/, protège toutes les convictions ou opinions religieuses, même très minoritaires, comme c'est le cas en Suisse des mormons, des témoins de Jéhovah ou des méthodistes 71/. La liberté de pensée, de conscience et de religion est en outre garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

121. Les Cantons sont libres de déterminer leurs rapports avec les églises, ils peuvent en particulier et dans le respect de la liberté de conscience et de croyance, en désigner une ou plusieurs comme "églises officielles", et se charger par exemple de la rémunération de leurs ministres, les subventionner ou leur permettre de lever des impôts. La pratique des cantons a été jugée conforme au principe général d'égalité.

122. La Constitution protège également le droit de changer de religion, donc de quitter une église dont on est membre. Si le Tribunal fédéral permet aux églises de prévoir une procédure spéciale permettant à l'un de leurs membres de les quitter, cette dernière ne doit pas constituer un obstacle à la volonté de l'intéressé 72/. La liberté de conscience interdit également d'imposer le serment; que ce soit devant les tribunaux ou lors de la nomination à une charge publique, les textes pertinents et la pratique autorisent son remplacement par une promesse solennelle.

123. L'opinion religieuse ne saurait à elle seule affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique, tel le service militaire, le refus de servir étant sanctionné de la peine de l'emprisonnement par le Code pénal militaire du 13 juin 1927 73/. Un premier assouplissement de ce régime est cependant intervenu avec la modification, le 15 juillet 1991, de l'article 81 du Code pénal militaire qui a ouvert la possibilité d'effectuer un travail d'intérêt général en lieu et place de l'emprisonnement 74/. Le 19 mai 1992, le peuple et les cantons ont accepté la proposition qui leur était faite pour la troisième fois d'introduire un service civil de remplacement. L'article 18 de la Constitution prévoit désormais, à côté de la règle de l'obligation de servir, le principe d'un service civil qu'il incombe au législateur de concrétiser. La loi fédérale sur le service civil, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1996, ne

---

70/ ATF 113 Ia 307.

71/ Même arrêt. Voir aussi l'arrêt de la 2ème Cour de droit public du Tribunal fédéral du 18 juin 1993, dans la cause A. et M. c. Conseil d'Etat du Canton de Zurich, précisant que la garantie constitutionnelle protège aussi les convictions minoritaires au sein d'une religion (ATF 119 Ia 178). Il n'existe pas de statistiques sur le nombre des adeptes de ces religions très minoritaires. Sur la répartition confessionnelle de la population résidente en Suisse, voir le document de base de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29).

72/ ATF 104 Ia 84.

73/ RS 321.0.

74/ Pour les années 1995 et 1994, les statistiques sur les cas de refus de servir se présentent de la manière suivante: pour 256 refus de servir en 1995 (239 en 1994), 177, soit 69 % (162, soit 68 %) ont été valablement motivés par un conflit avec des valeurs éthiques fondamentales; il a été prononcé 75 (77) peines d'emprisonnement, 168 (153) astreintes à un travail d'intérêt général et, dans 9 (9) cas le soldat a été admis à servir sans arme.

prévoit pas d'alternative à l'obligation de servir: l'individu n'a pas un droit à choisir librement entre services militaire et civil. Mais celui qui rend vraisemblable devant une commission civile qu'il ne peut concilier l'obligation du service armé avec sa conscience (notamment pour des motifs religieux) peut effectuer un service civil de remplacement.

124. Selon la jurisprudence, les personnes morales ne peuvent se prévaloir de la liberté de conscience et de croyance pour échapper à un impôt, au motif qu'elles n'ont précisément ni conscience ni croyance 75/. Il n'en va autrement que dans le cas de personnes morales poursuivant, conformément à leurs statuts, un but religieux ou ecclésiastique 76/. L'article 49, alinéa 6, de la Constitution fédérale précise encore que nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais de culte d'une communauté à laquelle il n'appartient pas. Toutefois, en dépit de cette disposition, il n'est pas possible dans tous les cantons d'obtenir la déduction de la quote-part d'un impôt général éventuellement affectée à des frais de culte de l'une des principales Eglises d'un canton, à laquelle le contribuable en cause n'appartient pas.

125. Le droit de manifester sa religion par le culte est garanti par l'article 50 de la Constitution, celui de manifester une conviction morale ou autre l'est par la liberté d'expression. Ces manifestations ne peuvent être restreintes qu'en vertu d'un intérêt public prépondérant et compte tenu du principe général de la proportionnalité. Ainsi, confronté au refus de la direction d'une prison d'organiser un service religieux collectif pour les détenus de confession musulmane alors qu'elle le faisait pour les adhérents des églises officielles du canton, le Tribunal fédéral a jugé que "la reconnaissance d'une communauté religieuse comme église officielle ne peut être un critère pour l'admissibilité d'un service divin collectif. Dans la mesure où la décision de refuser aux détenus islamiques de célébrer leur prière du vendredi se base sur le fait que la communauté islamique ne jouit pas du statut de droit public, elle se révèle contraire à l'article 50 de la Constitution fédérale."

126. Conformément à l'article 27 de la Constitution, il appartient aux Cantons de pourvoir à l'instruction primaire dans les écoles publiques; celle-ci doit être laïque, obligatoire et gratuite. Les écoles publiques doivent en outre pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience et croyance. Le Tribunal fédéral prend cette exigence de laïcité très au sérieux et a jugé contraire à l'article 27 l'apposition de crucifix sur les murs des salles de classes publiques 77/. De même, dans un arrêt récent, il a admis le recours formé par le père d'une jeune fille de religion musulmane, à laquelle les autorités cantonales avaient refusé une dispense de cours de natation (suivis en commun par garçons et filles), en considérant qu'aucun intérêt public prépondérant ne prévalait sur l'intérêt privé à une telle dispense 78/. Les autorités publiques

---

75/ ATF 102 Ia 481.

76/ ATF 97 I 120.

77/ ATF 116 Ia 252.

78/ Arrêt de la 2ème Cour de droit public du Tribunal fédéral du 18 juin 1993, dans la cause A. et M. contre Conseil d'Etat du Canton de Zurich (ATF 119 Ia 178).

font preuve du même souci en faisant en sorte, dans la mesure du possible, que parents et enfants puissent accomplir ensemble les rites de leur religion. Toutefois, l'école obligatoire étant un devoir civique, un élève ne peut se prévaloir de la liberté de conscience pour obtenir des congés 79/, les intéressés pouvant toujours choisir l'enseignement dans une école privée proche de leurs convictions. De telles écoles s'organisent librement, conformément à la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie, ainsi que, le cas échéant, sur la base de la liberté de conscience et de croyance; cela n'exclut pas une procédure cantonale d'autorisation dans le but d'assurer que le niveau de l'enseignement privé corresponde au standard des écoles publiques 80/. Enfin, la laïcité de l'école publique n'interdit pas un enseignement religieux fondé sur les préceptes de la confession dominante dans le canton, mais sur une base facultative 81/.

8. Article 5, lettre d, chiffre viii : Droit à la liberté d'opinion et d'expression

127. En 1965, le Tribunal fédéral a consacré la liberté d'expression en tant que "droit constitutionnel non écrit de la Confédération" 82/. La jurisprudence englobe dans ce droit la liberté de se former une opinion, d'avoir sa propre opinion et celle de la communiquer à autrui. On rappellera que les articles 10 de la Convention européenne et 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques protègent également la liberté d'opinion et d'expression et que toute personne s'estimant lésée peut s'en prévaloir.

128. Dans le contexte de la démocratie directe, le droit à se former librement une opinion revêt une importance particulière. Il va de soi que l'autorité publique n'a pas le droit d'imposer de quelque manière que ce soit une opinion à un particulier; c'est pourquoi le Tribunal fédéral tient pour contraire à la liberté d'opinion la création d'une radio ou d'une télévision d'Etat 83/. A l'instar de la liberté d'opinion, la liberté d'expression occupe une place prédominante dans l'ordre constitutionnel suisse, comme le démontre la citation suivante d'un arrêt du Tribunal fédéral :

"Mais la liberté d'expression n'est pas seulement, comme d'autres libertés expresses ou implicites du droit constitutionnel fédéral, une condition de l'exercice de la liberté individuelle et un élément indispensable à l'épanouissement de la personne humaine; elle est encore le fondement de

---

79/ ATF 66 I 158. Un arrêt récent précise que la dispense d'enseignement religieux doit cependant être effective et qu'il n'est pas conforme à la Constitution d'obliger l'élève dispensé des cours d'histoire biblique à rester dans le local où cet enseignement est donné. Arrêt de la 2ème Cour de droit public du Tribunal fédéral du 19 janvier 1993.

80/ Voir Plotke, H., "Schweizerisches Schulrecht", Chap. 6, Paul Haupt Verlag, Berne, 1979.

81/ ATF 23 II 1368.

82/ ATF 91 I 485 et 96 I 586. La Constitution fédérale garantit expressément, à son article 57, le droit de pétition, lequel appartient aussi aux étrangers.

83/ ZBI 1982, p. 222.

tout Etat démocratique: permettant la libre formation de l'opinion, notamment de l'opinion politique, elle est indispensable au plein exercice de la démocratie. Elle mérite dès lors une place à part dans le catalogue des droits individuels garantis par la Constitution et un traitement privilégié de la part des autorités". 84/

129. La liberté d'expression protège toutes les formes de communication entre les personnes, que celles-là s'établissent par l'échange oral, écrit ou symbolique (banderoles, badges, etc.). Elle englobe la liberté d'information, ainsi que celle de l'art et de la science. Toutefois, selon la jurisprudence, elle ne protège que des contenus de nature idéale. Toute déclaration visant principalement un but commercial relève de la liberté du commerce et de l'industrie (article 31 de la Constitution). A l'instar de la liberté d'opinion, elle appartient à tout individu. Elle n'a cependant pas le même caractère absolu et son usage peut être soumis à des restrictions particulières.

130. La liberté d'expression inclut celle de recevoir et de communiquer des informations. On relèvera à cet égard que l'article 55 de la Constitution garantit expressément la liberté de la presse et que l'article 55bis protège l'indépendance de la radio et de la télévision, qui doivent en contrepartie présenter fidèlement les événements et refléter équitablement la diversité des opinions. Pour assurer au mieux le respect de ces objectifs, la radio et la télévision font l'objet d'un régime de concession, dont l'octroi relève de l'autorité fédérale. Ce régime, qui déroge aux principes de la libre concurrence, s'explique notamment par le souci de maintenir, dans un petit pays plurilingue, la diffusion de programmes nationaux dans les quatre langues officielles et d'éviter une concentration excessive de ces médias entre les mains de groupes puissants; il n'entraîne aucune intervention étatique dans l'autonomie des entreprises de radio-télédiffusion. Toute personne qui estime que la radio ou la télévision ont violé leur devoir d'objectivité peut s'en plaindre à une autorité indépendante de recours, puis auprès du Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit administratif (articles 57 et suivants de la Loi fédérale sur les télécommunications, du 21 juin 1991 85/).

131. Un autre droit compris dans la liberté d'expression est celui de "s'informer à des sources accessibles à tous" 86/. La notion de "sources accessibles à tous" n'englobe cependant pas, sauf règle légale contraire, les actes de l'administration. La jurisprudence en la matière est du reste plutôt restrictive 87/ et n'admet un droit à l'information que dans quatre hypothèses: l'information a été déclarée librement accessible, elle a été livrée librement par l'autorité 88/, l'exercice d'un droit politique est en jeu ou

---

84/ ATF 96 I 592, précité.

85/ RS 784.10.

86/ ATF 108 Ia 277 et 107 Ia 305.

87/ Elle est fort critiquée en doctrine, notamment par Rossinelli, M., "Les libertés non-écrites", Payot, Lausanne, 1987, p. 163 et suiv. et Barrelet, D., "Droit suisse des mass média", 2ème éd., Staempfli, Berne, 1987, p. 44 et suiv.

88/ L'autorité est, dans ce cas, liée par le principe de l'égalité de traitement (ATF 107 Ia 312 ).

enfin un individu est personnellement concerné par le document qu'il demande à consulter.

132. Conformément aux principes constitutionnels, ainsi qu'aux articles 10 de la Convention européenne et 19 du Pacte, seuls une base légale et un intérêt public prépondérant permettent une restriction à la liberté d'expression. De façon générale, il s'agira d'opérer une balance, parfois délicate, entre l'intérêt public au maintien de l'ordre et l'intérêt privé de la personne en cause, mais aussi l'intérêt public à la libre expression.

133. Le Code pénal prévoit notamment les restrictions suivantes à la libre expression :

- Interdiction de la dénonciation calomnieuse (article 303);
- Interdiction de la violation de secrets commerciaux, de secrets relevant du domaine privé, et de secrets de fonction, professionnel ou militaire (articles 162, 179 et 179 quater, 320, 321 et 329);
- Interdiction de l'abus du téléphone (article 179 septies);
- Interdiction de la provocation publique au crime et à la violence (article 259);
- Interdiction de l'atteinte à la paix des morts (article 262) ou aux emblèmes suisses (article 270);
- Interdiction de la représentation de la violence (article 135);
- Interdiction de porter atteinte à la liberté de croyance et des cultes (article 261);
- Interdiction de la discrimination raciale, ethnique ou religieuse (article 261 bis);
- Interdiction de l'incitation à la violation de devoirs militaires (article 276);
- Interdiction de la propagande étrangère subversive (article 275bis);
- Interdiction d'outrager un Etat étranger ou une institution interétatique (articles 296 et 297) 89/.

Il convient d'y ajouter les dispositions protégeant l'honneur (articles 173 et suivants) ou réprimant certaines infractions contre l'intégrité sexuelle (par exemple pornographie "dure").

134. Les articles 28 et suivants du Code civil protègent la personnalité contre les atteintes illicites, notamment par voie de presse (droit à réparation, mesures provisionnelles destinées à empêcher l'atteinte, droit de réponse). Dans ce contexte il faut noter que la personne accusée d'une atteinte à l'honneur n'encourt aucune peine si elle démontre que ses allégations étaient vraies ou qu'elle avait des raisons sérieuses de les tenir pour telles (article 173, alinéa 2, du Code pénal). Cette disposition protège, elle aussi, les libertés d'expression et de la presse contre des procès abusifs.

135. La liberté d'expression des étrangers connaît un type de limitation spécifique: aux termes de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers, ces derniers, s'ils ne sont pas

---

89/ On relèvera que le Code pénal militaire contient des dispositions équivalentes, de même que quelques autres prescriptions propres au domaine militaire, tel par exemple l'article 98 du Code pénal militaire (provocation et incitation à la violation de devoirs militaires).

au bénéfice d'un permis d'établissement 90/, ne peuvent prendre la parole sur un sujet politique, dans des assemblées publiques ou privées, qu'avec une autorisation spéciale. Celle-ci leur sera refusée s'il y a lieu de craindre que la sûreté intérieure ou extérieure du pays ne soit mise en danger ou que l'ordre ne soit troublé. Les orateurs étrangers doivent s'abstenir de toute ingérence dans les affaires de politique intérieure.

136. Les détenus peuvent aussi se prévaloir de la liberté d'expression et du droit de recevoir des informations de sources généralement accessibles, pour autant que l'ordre et la sécurité pénitentiaires n'en soient pas affectés. Pour plus de détails sur ce point, renvoi est fait au Rapport initial du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme (CCPR/C/81/Add.8, 26 mai 1995, par. 370).

137. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'usage du domaine public aux fins de manifester une opinion peut, "s'il dépasse, par sa nature ou son intensité, le cadre habituel" 91/, être soumis à autorisation préalable par les autorités cantonales ou fédérales, cela même en l'absence de base légale expresse. Celles-ci devront tenir compte des principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité ainsi que de l'ensemble des intérêts en cause, en accordant un poids particulier à ceux qui sont protégés par des droits fondamentaux 92/.

138. Aucune des restrictions exposées ci-dessus n'est de nature à constituer une discrimination raciale.

9. Article 5, lettre d, chiffre ix : Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques

139. La liberté de réunion pacifique est, dans l'ordre juridique suisse, un droit constitutionnel non écrit consacré par le Tribunal fédéral en 1970 93/, qui représente un élément constitutif important de l'ordre démocratique. Figurant aussi aux articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, elle est garantie indépendamment de la nature des opinions exprimées (sous réserve de certaines limitations d'ordre pénal mentionnées ci-dessous) et comprend le droit de convoquer une réunion, de l'organiser, d'y participer ou de s'en tenir à l'écart. Les étrangers en bénéficient aussi bien que les Suisses, avec une restriction s'agissant des réunions à caractère politique, dans lesquelles ils ne peuvent prendre la parole que s'ils y ont été autorisés (sur ce point voir ci-dessus section 8, par. 127 à 138).

140. La principale distinction qu'il convient de faire entre les types de réunions a pour critère le lieu où celles-ci se déroulent: à l'intérieur d'un local ou sur le domaine public. Les secondes sont davantage susceptibles d'occasionner des troubles à l'ordre public et impliquent un usage accru du

---

90/ Ce permis ne s'obtient en général qu'après une résidence continue de plusieurs années en Suisse.

91/ ATF 105 Ia 93.

92/ ATF 107 Ia 294.

93/ ATF 96 I 218.

domaine public. Aussi, peuvent-elles être soumises à des restrictions plus importantes que les premières, ou au régime de l'autorisation. Le droit de tenir des réunions dans des locaux ou sur des terrains privés n'est guère limité que par les prescriptions de police en matière de tapage nocturne ou de respect dû au voisinage ainsi que par le droit de propriété des tiers. Peuvent également être interdites ou sanctionnées des réunions mettant en danger l'ordre constitutionnel (au sens de l'article 275 du Code pénal) ou les relations avec des Etats étrangers (au sens des articles 296 et suivants du Code pénal). Toutefois, la jurisprudence n'a pas manqué de souligner que le simple exposé d'une doctrine, fut-elle révolutionnaire, doit être toléré 94/.

141. Selon la jurisprudence, les réunions impliquant un usage accru du domaine public (on entend par là un usage qui empêche ou limite la circulation normale du public; voir ATF 100 Ia 392) peuvent en outre être soumises à autorisation préalable par les autorités cantonales, ceci même en l'absence d'une base légale expresse 95/. L'Etat ayant la tâche et le pouvoir d'assurer un usage normal du domaine public, il est ainsi fondé à en réglementer l'usage en se basant sur son pouvoir général de police 96/. Cependant, les autorités ne sont pas libres de refuser leur autorisation à une réunion sur la voie publique. Leur pouvoir d'examen est réduit par l'exigence de la prise en compte objective de l'importance de la liberté de réunion qui, sans conférer le droit de faire usage du domaine public en un lieu précis et à un moment déterminé, confère un certain droit à sa mise à contribution lorsque l'exercice de ce droit l'exige 97/. De plus, le Tribunal fédéral a précisé que la liberté de réunion sur le domaine public ne peut être restreinte qu'en raison du danger direct et imminent que son exercice pourrait objectivement créer pour l'ordre public 98/. En particulier, de simples considérations d'opportunité ne sont pas des motifs suffisants pour interdire une réunion et en aucun cas la procédure d'autorisation ne peut conduire à une forme quelconque de censure préalable 99/. Des considérations raciales ne sauraient en aucun cas justifier une limitation de la liberté de réunion.

142. Le régime de l'autorisation préalable doit de plus être appliqué avec une certaine souplesse, notamment en cas de manifestations *pacifiques* spontanées, qui ne doivent pas être dispersées par la force au seul motif qu'elles n'ont pas

---

94/ ATF 58 I 84.

95/ ATF 100 Ia 392. Tel n'est en revanche pas le cas pour des réunions dans une salle ou sur une propriété privée: ATF 107 Ia 300.

96/ En droit suisse, la "clause générale de police" permet à l'autorité de prendre des ordonnances ou des décisions d'espèce en l'absence de base légale, lorsque la sécurité de l'Etat, des biens ou des personnes risque manifestement d'être menacée. Son application est restrictive, l'autorité ne pouvant s'y référer qu'à titre d'ultima ratio, si aucune mesure suffisante ne peut être prise sur la base du droit existant. Dans le domaine en particulier de l'usage du domaine public, son emploi se justifie par le fait qu'il n'est guère possible de prévoir sous une forme abstraite et indéterminée toutes les causes de trouble.

97/ ATF 105 Ia 480, ATF 105 Ia 21.

98/ ATF 107 Ia 226, ATF 108 Ia 300.

99/ ATF 99 Ia 693 et 96 I 590.

été autorisées 100/. Le principe de la proportionnalité exige en outre que, plutôt que d'être refusée, l'autorisation soit assortie de certaines conditions propres à éviter tout danger pour l'ordre public. L'autorité devra toutefois renoncer à subordonner l'octroi d'une autorisation à des conditions si les troubles susceptibles de naître lors d'une réunion peuvent être écartés par d'autres mesures adéquates, en particulier par une surveillance policière. L'ampleur des mesures de surveillance doit cependant demeurer dans un rapport raisonnable avec l'intérêt de tenir la réunion. La tâche de l'autorité est loin d'être facile, puisqu'elle doit souvent, pour déterminer si une réunion est susceptible de menacer l'ordre public, faire un pronostic sur son déroulement. Ici encore le principe de la proportionnalité exige que toute restriction repose sur des motifs sérieux de croire l'ordre public menacé.

143. Enfin, le principe selon lequel une mesure doit frapper le véritable perturbateur de l'ordre public implique que, sauf exception commandée par un cas de nécessité, l'on ne saurait interdire une réunion au motif qu'elle risque d'être troublée par des éléments extérieurs. Le problème se pose avec acuité en matière de contre-manifestations. S'il est possible, pour prévenir des violences, d'interdire la manifestation et la contre-manifestation, il faut néanmoins tenir compte, sous l'angle de l'égalité de traitement, des intérêts réciproques des manifestants afin d'éviter qu'un groupement puisse annoncer une contre-manifestation dans le seul but de faire interdire celle de l'autre 101/.

144. Aux termes de l'article 56 de la Constitution fédérale, "les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. Les lois cantonales statuent sur les mesures nécessaires à la répression des abus". Historiquement, la liberté d'association a été principalement conçue pour garantir la libre formation des partis politiques; c'est aujourd'hui encore, avec la protection du droit de former des syndicats, l'une de ses fonctions majeures. De nos jours, la liberté d'association est également protégée en Suisse par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 102/ et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

145. Les associations protégées par l'article 56 doivent poursuivre un but idéal (au sens large). Celles qui poursuivent un but lucratif tombent pour leur part dans le champ d'application de l'article 31 de la Constitution qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie. De ce fait, elles peuvent être soumises aux restrictions prévues en la matière (articles 31 et suivants de la Constitution). Le Code civil suisse régit en détail la constitution, l'organisation et la dissolution d'associations à but non lucratif ayant une

---

100/ En ce sens, Malinverni, G., "La liberté de réunion", Genève, 1981, p. 148 et suiv.

101/ ATF 103 Ia 314.

102/ RS 0.103.1.

personnalité juridique 103/ (ce sont les "associations" au sens étroit du droit civil; les autres formes d'associations à but non commercial et qui ne peuvent acquérir la personnalité juridique sont assimilées aux sociétés simples régies par le Code des obligations).

146. La Constitution exclut de la sphère de protection les associations dont le but ou les moyens employés sont illicites ou dangereux pour l'Etat. Si l'illicéité renvoie aux règles juridiques fondamentales en vigueur, la notion de danger pour l'Etat est plus vague et son emploi pourrait entraîner des abus. De la jurisprudence du Tribunal fédéral on peut cependant déduire que seules doivent être interdites les associations qui se proposent de faire triompher leurs vues par des moyens autres que pacifiques et démocratiques 104/. En pareil cas, l'interdiction apparaît du reste conforme aux articles 17 de la Convention européenne et 5 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Ajoutons que le Code pénal réprime, à son article 275<sup>ter</sup>, la création d'associations dangereuses pour l'Etat. Selon l'article 56 de la Constitution, c'est aux autorités cantonales qu'il incombe de prendre des mesures à l'encontre d'associations illicites ou dangereuses; il est cependant admis que les associations dangereuses pour l'Etat fédéral peuvent faire l'objet de mesures de la part des autorités fédérales. S'agissant des associations au sens des articles 60 et suivants du Code civil, l'article 78 du Code prévoit leur dissolution par le juge lorsque leur but est illicite ou contraire aux moeurs (l'article 88, alinéa 2, pose la même règle pour les fondations au sens des articles 80 et suivants du Code). On en tire la règle générale suivante: si les autorités politiques peuvent interdire une association, c'est au juge civil qu'il incombe d'en prononcer la dissolution. On ajoutera, pour être complet, que l'article 99 du Code pénal militaire interdit la fondation de mouvements visant à ruiner la discipline militaire.

147. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, seules les personnes physiques peuvent se prévaloir de la liberté d'association 105/. Les associations instituées conformément aux articles 60 et suivants du Code civil peuvent néanmoins aussi s'unir entre elles pour former des fédérations ou confédérations qui, à leur tour, constituent des associations bénéficiant sans restriction des mêmes garanties constitutionnelles et légales que les organisations de premier degré. Il convient d'opérer la distinction suivante: s'agissant de personnes morales de droit privé, celles-ci peuvent, selon la doctrine, interjeter en leur propre nom un recours contre une décision limitant la liberté d'association de leurs membres, entravant leur activité statutaire ou leur droit de se fédérer.

---

103/ L'article 60, alinéa premier, du Code civil a la teneur suivante: "Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres, qui n'ont pas un but économique, acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement".

104/ ATF 100 Ib 18. Le principe de la proportionnalité est d'application: les mesures seront plus ou moins graves selon la nature et la gravité de l'illicéité ou du danger. L'usage de certains moyens illicites peut par exemple n'être sanctionné que par une amende. En revanche, si le but ou l'ensemble des moyens utilisés sont viciés, l'interdiction sera prononcée. Voir Aubert, J-F., "Traité de droit constitutionnel suisse", vol. II, Neuchâtel, 1967, p. 753.

105/ ATF 100 Ia 286 et 97 I 121.

Les personnes morales de droit public en revanche ne jouissent aucunement de la liberté d'association.

148. Bien que l'article 56 de la Constitution ne parle que des citoyens, il s'applique aussi aux étrangers, sauf dans le domaine des associations politiques, pour lequel les restrictions peuvent être plus importantes que celles prévalant à l'égard des Suisses (à ce sujet voir ci-dessus section 8, par. 127 à 138). De la jurisprudence on peut tirer les règles suivantes : l'article 56 ne donne pas un droit à être admis au sein d'une association contre la volonté de ses membres, même s'il en découle pour le requérant un préjudice économique 106/. Par contre, le particulier jouit d'une certaine protection contre une exclusion injustifiée. Il a le droit d'être entendu préalablement, même si les statuts de l'association permettent une exclusion sans motifs 107/. Le cas échéant, il faudrait examiner si le refus d'admettre une personne dans une association pour des motifs raciaux relève de l'article 4 de la Constitution fédérale.

149. S'agissant des restrictions à la liberté d'association, elles doivent, comme c'est le cas pour toute liberté individuelle, être prévues par la loi, viser à sauvegarder l'ordre public et respecter la proportionnalité. C'est en vertu de ce dernier principe que le Tribunal fédéral a déclaré inconstitutionnelle l'exigence d'une autorisation préalable pour créer une association 108/. Des considérations raciales ne sauraient en aucun cas justifier une limitation de la liberté d'association.

150. Dans le système démocratique suisse, la liberté d'association politique joue un rôle prépondérant. Les partis politiques bénéficient donc au premier chef des garanties de l'article 56 de la Constitution. On en compte environ 16 à l'échelon fédéral, répartis de gauche à droite de l'échiquier politique. La liberté d'association politique est également garantie par l'article 22 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Il faut remonter aux périodes troublées de la seconde guerre mondiale pour trouver des exemples de partis politiques interdits en raison de leur caractère dangereux. Ainsi, le Conseil fédéral a interdit le parti communiste en 1937 et les partis dits "frontistes" en 1940. A la même époque, le Tribunal fédéral a admis que le Canton de Zurich prohibe les formations constituées sur le modèle paramilitaire, ou que le Canton de Neuchâtel interdise le parti communiste 109/. Répétons que de nos jours, pareille mesure ne serait envisageable qu'à l'encontre d'une formation visant à imposer ses idées en dehors du processus démocratique.

E. Droits économiques, sociaux et culturels  
(article 5, lettre e de la Convention)

151. Pour des informations complètes et détaillées concernant la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels en Suisse, nous renvoyons au

---

106/ ATF 86 II 365.

107/ ATF 85 II 543 et 90 II 347.

108/ ATF 96 I 229.

109/ ATF 60 I 349 et 63 I 281.

rapport initial de la Suisse sur la mise en oeuvre du Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (CCPR/C/81/Add.8, 26 mai 1993).

1. Article 5, lettre e, chiffre i : Droit au travail

152. En droit suisse, le droit au travail n'est pas reconnu explicitement, mais il est protégé par l'article 6 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le principe de la liberté contractuelle, applicable en matière de choix de l'emploi, inclut la liberté de choisir l'autre partie contractante. Les travailleurs peuvent donc choisir librement leur place de travail, mais le droit en vigueur ne leur confère par contre aucun droit subjectif d'être engagé.

153. Aux termes de l'article 328 du Code des obligations 110/, "l'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur". Cet article protège donc les travailleurs étrangers contre une discrimination due à leur "race" ou à leur appartenance nationale ou ethnique. Les travailleurs étrangers sont également protégés contre les résiliations abusives du contrat de travail pour des motifs de discrimination raciale. Cette protection découle de l'article 336, alinéa 1, lettre a, du Code des obligations, qui stipule que le congé est abusif lorsqu'il est donné à une partie pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie, à moins que cette raison n'ait un lien avec le rapport de travail ou ne porte sur un point essentiel un préjudice grave au travail dans l'entreprise. Cette disposition vise le congé discriminatoire, fondé par exemple sur le sexe, la "race", la nationalité, l'homosexualité, les antécédents judiciaires 111/. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur le caractère abusif pour cause de discrimination raciale de la résiliation d'un contrat de travail. Il a précisé qu'il n'y avait "pas de distinction à opérer selon que le licenciement est fondé directement ou indirectement sur des motifs raciaux; il est dans tous les cas abusifs" 112/.

154. Lorsque l'employeur résilie abusivement un contrat de travail, il doit verser au travailleur une indemnité correspondant à six mois de salaire au minimum et éventuellement des dommages-intérêts. L'employeur n'a cependant aucune obligation légale de réintégrer le travailleur licencié dans son entreprise. C'est au travailleur de prouver devant les tribunaux que son contrat de travail a été résilié abusivement pour des motifs de discrimination raciale.

a) Droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes

155. Les travailleurs bénéficient en vertu du droit suisse de conditions de travail minimales prévues dans le Code des obligations. Celui-ci énumère une liste de dispositions à laquelle il est interdit de déroger (art. 361) ainsi qu'une liste de dispositions auxquelles il n'est possible de déroger qu'en faveur des travailleurs (art. 362). Les dispositions qui ne sont contenues dans aucune des deux listes sont de droit dispositif. Il est donc possible d'y

---

110/ RS 220.

111/ Arrêt du Tribunal fédéral du 13 janvier 1992, reproduit in SJ 1993, p. 357.

112/ Arrêt de la 1ère Cour civile du 11 novembre 1993.

déroger dans un contrat individuel de travail ou dans une convention collective de travail.

156. Pour être admis sur le marché du travail, les étrangers doivent disposer d'une autorisation de séjour avec activité lucrative. L'Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 113/ subordonne l'octroi d'une telle autorisation notamment à la condition que l'employeur accorde au travailleur étranger les mêmes conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession que celles qu'il accorde aux travailleurs suisses (art. 9, al. 1). Pour déterminer les salaires et les conditions de travail, le 2e alinéa renvoie aux salaires et conditions accordés pour un travail semblable dans la même entreprise et dans la même branche, ainsi qu'aux conventions collectives et aux contrats-type de travail.

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

157. Le droit suisse en matière de fixation du salaire repose sur le principe de la liberté contractuelle. La loi ne prévoit en effet nulle part de salaire minimal et les parties au contrat individuel de travail ne sont, à moins qu'une convention collective ne restreigne cette liberté, liées par aucun montant. Cependant, entre les travailleurs suisses et étrangers, l'égalité de rémunération doit être respectée, comme cela est prévu par l'ordonnance susmentionnée.

c) Droit à la protection contre le chômage

158. L'assurance-chômage est obligatoire pour tous les salariés. Le droit aux indemnités de chômage est reconnu à toute personne qui satisfait aux conditions énumérées dans la loi sur l'assurance-chômage. Ces conditions sont les suivantes :

- a) être totalement ou partiellement sans emploi;
- b) être domicilié en Suisse (les étrangers doivent donc être au bénéfice d'un permis valable d'établissement, de séjour ou de saisonnier);
- c) avoir achevé la scolarité obligatoire mais n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente de vieillesse;
- d) remplir les conditions de cotisation ou en être libéré, c'est-à-dire avoir cotisé pendant six mois au moins durant les deux ans précédant l'inscription au chômage. Sont libérées les personnes dans l'impossibilité de cotiser pour les raisons suivantes : formation, absence prolongée en raison de maladie, d'accident ou de maternité, séjour à l'étranger;
- e) être apte au placement;
- f) satisfaire aux exigences de contrôle.

159. L'assurance-chômage a également pour but de prévenir le chômage imminent et combattre le chômage existant par des mesures de marché du travail en faveur

---

113/ RS 823.21.

des personnes assurées. Le chômeur est ainsi tenu de participer, si l'office de travail le lui enjoint, à des cours de reconversion ou de perfectionnement professionnel. Les autres mesures actives comprennent des allocations d'initiation au travail, des aides pour la mobilité (emploi hors de la région de domicile), des stages en entreprises et l'encouragement à une activité indépendante.

2. Article 5, lettre e, chiffre ii : Droits syndicaux

160. La liberté syndicale découle de la liberté d'association garantie par l'article 56 de la Constitution fédérale. Bien que cet article utilise le terme de "citoyens" les étrangers sont également titulaires de ce droit. En Suisse, la liberté d'association est également garantie par l'article 11 de la Convention européenne, par l'article 8 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par l'article 22 du Pacte relatif aux droits civils et politiques et par la convention de l'OIT n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Toute personne a le droit de fonder un syndicat, de s'affilier à un syndicat existant et d'en sortir, ainsi que la liberté de ne s'affilier à aucun syndicat. Les associations dont les buts ou les moyens employés sont dangereux pour l'Etat ne sont toutefois pas protégées par la liberté d'association (article 56 de la Constitution fédérale).

161. Un ayant droit peut invoquer la liberté syndicale garantie par la Constitution s'il s'estime lésé par un acte ou une norme étatique. En ce qui concerne les actes de l'employeur, les travailleurs occupés dans le secteur privé sont protégés contre les atteintes à leur liberté syndicale grâce à la protection générale de la personnalité fondée sur l'article 28 du Code civil. Ils bénéficient en outre d'une protection spéciale prévue par le Code des obligations selon laquelle la résiliation du contrat de travail est abusive lorsqu'elle est donnée au travailleur en raison de son appartenance ou non à une organisation syndicale ou en raison de l'exercice conforme au droit d'une activité syndicale (article 336, alinéa 2, lettre b, du Code).

3. Article 5, lettre e, chiffre iii : Droit au logement

162. Le droit au logement n'est pas explicitement garanti par le droit constitutionnel suisse. En revanche, il est garanti par certaines constitutions cantonales et est protégé en outre par l'article 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En vertu du principe de la liberté contractuelle, le propriétaire choisit librement le preneur de bail. Celui-ci est cependant protégé contre des actes de discrimination raciale par l'article 28 du Code civil qui protège contre les atteintes illicites à la personnalité.

163. La législation relative au logement comprend notamment les dispositions du Code des obligations relatives au bail à loyer, la Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne 114/ et la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements 115/. Cette dernière prévoit un système d'aide financière qui ne bénéficie qu'aux Suisses et aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement.

---

114/ RS 844.

115/ RS 842.

4. Article 5, lettre e, chiffre iv : Droit à la santé  
et à la sécurité sociale

a) Droit à la santé et aux soins médicaux

164. La compétence générale en matière de santé appartient aux cantons. La Confédération ne dispose de compétences que dans certains domaines limités (par exemple maladies transmissibles, alcoolisme, toxicomanie). De manière générale, le niveau de santé des personnes vivant en Suisse est bon et il n'existe pas de discrimination dans l'accès aux soins. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, le 1er janvier 1996 116/, l'assurance en matière de soins médicaux est désormais obligatoire pour toute personne domiciliée en Suisse. Cette nouvelle loi renforce également la solidarité et introduit un système de subventionnement qui sert à réduire les primes des assurés de condition modeste.

b) Droit à la sécurité sociale et aux services sociaux

165. Le régime fédéral de sécurité sociale suisse est composé de diverses branches d'assurance, dans lesquelles nationaux et étrangers sont mis sur pied d'égalité. Seul le régime de base de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité - ce que l'on nomme en Suisse le premier pilier - prévoit un traitement différent pour les étrangers en ce qui concerne, d'une part, les conditions d'obtention des prestations et, d'autre part, la possibilité de les percevoir à l'étranger. La 10ème révision de la Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1997, éliminera les différences de traitement entre Suisses et étrangers en ce qui concerne les conditions d'accès aux prestations en espèces contributives. Par ailleurs, il sied de relever que les conventions bilatérales de sécurité sociale que la Suisse a conclues éliminent pratiquement toute différence de traitement entre Suisses et ressortissants des pays contractants et que ce réseau d'accords couvrait, en 1992, 92 % des étrangers en Suisse.

166. L'assistance sociale intervient de manière subsidiaire et prend en charge ceux qui ne sont pas assujettis aux assurances sociales, qui ne le sont plus ou dont le revenu est insuffisant. La responsabilité de l'assistance publique appartient aux cantons qui en délèguent souvent l'exécution aux communes. L'assistance publique s'adresse à toute personne dans le besoin; ainsi l'article 48 de la Constitution fédérale prescrit que "les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent". Il arrive que des étrangers titulaires d'un permis annuel éprouvent des difficultés lors du renouvellement de leur permis lorsque leur famille et eux-mêmes émargent depuis longtemps à l'assistance publique

V. GARANTIES D'UNE PROTECTION ET VOIES DE RECOURS EFFECTIVES  
(ARTICLE 6 DE LA CONVENTION)

167. Le cadre juridique général de la protection des droits de l'homme - dont la dignité humaine et l'interdiction de la discrimination raciale font partie - a été exposé en détails dans le document de base de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29, par. 43 et suiv.). Il en va de même du système de

compensation et réhabilitation au bénéfice des victimes. Il peut en conséquence être utilement renvoyé à ce document. On se bornera à préciser ici que depuis le 1er janvier 1995 les articles 261bis du Code pénal et 171c du Code pénal militaire répriment la discrimination raciale, ouvrant ainsi aux victimes les voies de droit en matière pénale.

VI. MESURES DANS LES DOMAINES DE L'ENSEIGNEMENT, DE L'EDUCATION,  
DE LA CULTURE ET DE L'INFORMATION (ARTICLE 7)

A. Introduction

168. Les renseignements donnés dans le présent rapport ont un caractère général et non exhaustif. Une description plus détaillée des mesures d'application de la Convention prises dans les divers domaines pertinents, ainsi que des premières expériences enregistrées, sera donnée dans les futurs rapports.

1. Commission fédérale contre le racisme

169. A la suite de l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral a décidé, le 23 août 1995, la constitution d'une Commission fédérale contre le racisme. Cette Commission a pour mandat de s'occuper de discrimination raciale, de s'employer à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de "races", couleur, origine, provenance ethnique ou religieuse, religion différentes, de combattre toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et d'attacher une importance particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace, elle a commencé ses travaux le 1er septembre 1995.

170. Au premier rang de ses tâches figurent :

- a) Des activités opérationnelles : la Commission assure un travail de relations publiques et soutien, ou lance des campagnes de sensibilisation et de prévention;
- b) Des activités de conseil : elle conseille et soutient les autorités fédérales (particulièrement en matière législative et en ce qui concerne l'exécution de dispositions légales, de même que dans l'élaboration de prises de positions et de rapports). Elle soutient et conseille les particuliers (rôle de médiation);
- c) Des activités de coopération : elle collabore avec les autorités de rang fédéral, cantonal et communal, les organisations et groupes intéressés par la problématique du racisme;
- d) Des activités scientifiques et d'analyse : elle analyse la discrimination raciale d'un point de vue scientifique et éthique, ainsi que les états de fait concrets et leurs répercussion sur l'individu et la société.

171. La Commission fédérale contre le racisme compte à ce jour 19 membres. Elle est composée de personnalités issues des domaines de l'économie, de la politique, de l'enseignement, de la science, des églises et communautés religieuses, de représentants de minorités et des autorités cantonales et communales, ainsi que de représentants d'ONG. Elle dispose de deux postes de secrétariat, répartis entre trois collaborateurs.

172. Au cours de sa première année d'activité, la Commission a établi son infrastructure, rassemblé de la documentation et s'est efforcée de favoriser la recherche en Suisse sur le racisme. Elle est également intervenue de sa propre initiative auprès d'autorités publiques, des médias ou en d'autres lieux et a pris position publiquement sur la politique de migration. Enfin, des contacts ont été établis avec les gouvernement cantonaux et les ONG. En 1997, la Commission prévoit de réaliser une campagne sur le thème "Motivation contre le racisme et l'antisémitisme" et planifie des actions dans les écoles, dans le monde du travail et par rapport à la situation des gens de la route.

173. En mai 1996, la Commission a pris position publiquement sur la politique de migration de la Suisse. Elle a estimé que la politique suisse actuelle d'admission des étrangers avait des effets indirects discriminatoires pour certaines catégories de la population étrangère vivant en Suisse et serait, dans cette mesure, contraire à la Convention. Le Gouvernement suisse a fait savoir à titre préliminaire qu'il ne partageait pas l'avis de la Commission fédérale contre le racisme 117/.

## 2. Commission fédérale des étrangers

174. En 1970, le Conseil fédéral a créé la Commission fédérale des étrangers, avec pour mandat d'identifier les possibilités d'améliorer la coexistence entre Suisses et étrangers, ainsi que de susciter et de soutenir des initiatives en ce sens.

175. Le mandat de la Commission comporte deux éléments principaux: d'une part, elle contribue à sensibiliser la population suisse à l'altérité et aux problèmes spécifiques de la population étrangère; d'autre part, elle soutient les initiatives offrant aux étrangers des possibilités de contact et d'intégration dans la société suisse. Au long de ces vingt-cinq années d'existence, elle a publié nombre de déclarations et de prises de position et a réalisé divers projets. Elle est en contact permanent avec de nombreuses associations d'étrangers, ainsi qu'avec les offices des étrangers des cantons et des principales villes du pays. Ainsi, la brochure intitulée "Les étrangers dans la commune", qu'elle a publiée en collaboration avec l'association faîtière des villes et commune suisses, assiste les autorités locales dans l'exercice des responsabilités qui leur incombent à l'égard de la population étrangère. Il convient de noter que certaines tensions entre les communautés chrétienne et musulmane, de même que les besoins de la lutte internationale contre le terrorisme ont conduit le Département fédéral de justice et police à prêter une attention particulière ces dernières années à l'intégration des groupes de population de confession islamique. La Commission fédérale des étrangers examine, de concert avec les représentants des communautés musulmanes, les possibilités concrètes d'améliorer la disponibilité au dialogue et les conditions-cadre de l'intégration. Une mise à jour du mandat de la Commission, intervenue le 6 mars 1995, renforce encore son rôle d'intermédiaire et de médiation (fonction d'ombudsman) entre les autorités fédérales et les milieux actifs avec les étrangers.

176. La Commission compte aujourd'hui 28 membres, dont six sont d'origine étrangère. Ses membres proviennent des milieux de l'économie, de la politique,

---

117/ Voir sur ce point les explications données au sujet de la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique de migration (par. 52 à 56).

des services sociaux, des autorités cantonales et communales ainsi que des églises. Elle dispose d'un secrétariat de cinq personnes à plein temps.

### 3. Commission fédérale des réfugiés

177. La Commission fédérale des réfugiés a été créée en décembre 1983. Il s'agit principalement d'un organe de conseil des autorités fédérales. Elle examine, du point de vue général d'une politique globale politique des migrations, la situation dans les domaine de l'asile et des réfugiés. Elle est appelée à prendre position dans cette problématique aux multiples facettes politiques, juridiques, humanitaires et sociales. La Commission se prononce sur la politique d'asile de la Confédération et elle est consultée dans le cadre des travaux législatifs dans ce domaine. Elle communique ses recommandations au Conseil fédéral. La Commission compte actuellement 22 membres, issus des milieux politiques, économiques, de l'aide sociale et des églises. Des représentants des gouvernements et de l'administration des cantons y siègent également. Son secrétariat est assuré par l'Office fédéral des réfugiés, qui est l'autorité compétente sur le plan fédéral pour la politique d'asile.

### 4. Collaboration entre les trois Commissions

178. Bien que les activités des trois commissions touchent à des domaines connexes, elles se distinguent nettement de par leurs accents thématiques et leurs méthodes de travail. La Commission fédérale des réfugiés est une commission technique et scientifique, alors que les activités de la Commission fédérale dse étrangers sont fortement orientées vers le travail pratique et les contacts étroits avec la base. Quant à la Commission fédérale des réfugiés, elle met l'accent sur la prévention et la sensibilisation. Afin de créer des synergies et d'éviter des chevauchements dans les activités des trois commissions, une étroite coopération est mise sur pied par le biais d'un comité de coordination.

## B. Education et enseignement

### 1. Renseignements généraux sur le système d'enseignement

179. En Suisse, l'enseignement est fortement imprégné de fédéralisme, ce qui fait du système éducatif suisse une mosaïque composée de 26 systèmes cantonaux différents. En matière d'éducation, la Constitution n'accorde que des compétences restreintes à la Confédération. Les cantons sont pour l'essentiel souverains au niveau de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire I, c'est à dire de la scolarité obligatoire. Au niveau de l'enseignement post-obligatoire (secondaire II et enseignement supérieur), la Confédération dispose de compétences plus étendues, mais néanmoins limitées. La formation professionnelle est l'un des rares domaines dans lequel la Confédération dispose d'une compétence principale (article 34ter de la Constitution fédérale). Les autres secteurs de l'enseignement secondaire II (maturité - le diplôme suisse de fin d'études secondaires -, apprentissage, diplôme d'enseignement supérieur), ainsi que l'enseignement supérieur sont soit de la compétence des cantons soit de la compétence conjointe de la Confédération et des cantons. Ainsi, les universités, à l'exception des deux écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne, dépendent essentiellement des cantons. Les hautes écoles spécialisées et les écoles d'enseignement supérieur dépendent pour partie des cantons et pour partie de la Confédération. Lorsque la compétence législative

incombe à la Confédération, celle-ci confie souvent l'exécution de la loi aux cantons. Les cantons disposent en outre également d'un droit de consultation.

2. Activités de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et des cantons dans la lutte et la prévention du racisme

180. Comme indiqué précédemment, l'éducation et la formation sont en premier lieu l'affaire des cantons. L'influence de la Confédération pour assurer une prévention efficace du racisme dans le système éducatif est donc limitée. Cependant, les cantons déploient des efforts nombreux et variés en la matière. Ils favorisent la compréhension interculturelle et s'efforcent de créer un climat de tolérance entre personnes d'origine différente. Ils apportent également leur soutien aux initiatives d'origine privée allant dans ce sens.

181. Le 6 juin 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a adopté une déclaration par laquelle elle relevait 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, représentent un défi pour notre système d'enseignement. La Conférence a réaffirmé son attachement aux principes de l'intégration complète des enfants et des jeunes étrangers, son estime à l'égard de la culture différente de ces personnes et sa volonté d'en tenir compte d'une façon positive. Elle a relevé que l'école, à tous les niveaux, a le devoir de former les élèves au respect du prochain, à la tolérance entre groupes religieux, ethniques, sociaux et autres et à la paix entre les peuples. L'enseignement et l'éducation à l'école devraient favoriser la prise de conscience par les élèves des formes visibles et cachées du racisme, inciter ceux-ci à les combattre et permettre que la rencontre de personnes et de groupes étrangers puisse avoir lieu ouvertement et sans peur. Ces principes devraient être pris en considération notamment dans la formation et la formation continue des enseignants ainsi que lors de l'élaboration des programmes scolaires et des moyens didactiques. Le 24 octobre 1991, la Conférence a également adressé aux cantons de nouvelles recommandations pour la scolarisation des enfants de langue étrangère, dans lesquelles le principe de base n'est pas l'assimilation mais l'intégration et la participation des enfants de langue étrangère, selon une optique de "discrimination positive".

182. Dans un rapport intitulé "Racisme et école", la commission pédagogique de la Conférence des directeurs cantonaux a indiqué, en complément à la déclaration de la Conférence du 6 juin 1991, que d'importantes tâches incombent au système éducatif et de formation dans le contexte de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. L'éveil de la conscience aux diverses formes de racisme inconscient est un objectif important du système éducatif, de même que l'apprentissage du courage de faire face à ses propres sentiments racistes ou ceux d'autrui, afin de mieux les combattre. Le rapport dresse également une liste de mesures dans le domaine de la formation des enseignants, de la formation continue, et du conseil aux enseignants autorités scolaires et organisations d'enseignants, aux fins de parvenir à l'objectif visé. Les cantons sont aussi invités à organiser les structures et programmes scolaires, de même que les outils pédagogiques de telle sorte que les tendances racistes puissent être contrées. L'éducation interculturelle - une notion clé de l'enseignement dans une société multiculturelle - représente un outil pédagogique privilégié dans la prévention de la discrimination raciale, comme dans l'éveil des enfants

à la compréhension à l'égard des minorités ainsi qu'au respect et à la tolérance dans les rapports avec des tiers provenant de cultures différentes.

183. La mise en oeuvre concrète des principes d'enseignement antiraciste dans le domaine de l'éducation relève toutefois en Suisse des compétences des cantons, lesquels se sont prononcés en faveur de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et sont prêts à prendre les mesures nécessaires. Il s'agit notamment d'assurer une amélioration et une intensification de la scolarisation des enfants de langue étrangère, en particulier dans l'apprentissage de la langue locale, de mettre l'accent sur l'éducation interculturelle dans le cadre de la formation et de la formation continue des enseignants, ainsi que d'apporter une aide accrue aux personnes de langue étrangère dans le choix et l'apprentissage d'un métier. Des dispositions légales, des recommandations ou des directives visant à une meilleure intégration des enfants d'autres origines culturelles existent dans de nombreux cantons. Le Centre d'information et de documentation pour les questions de formation, qui est rattaché au Secrétariat de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, rassemble ces textes, ce qui permet d'avoir un aperçu détaillé de la politique de formation des cantons dans le contexte de la lutte antiraciste. Une présentation détaillée de l'ensemble des activités déployées dans ce domaine dépasse cependant les possibilités du présent rapport.

### 3. Activités sur le plan fédéral

184. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les compétences de la Confédération en matière de lutte contre le racisme dans le système éducatif sont, de par la structure fédérale du pays, assez limitées. Le Secrétariat de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO apporte cependant sa contribution en soutenant des études ayant pour thème les relations interculturelles et en organisant des séminaires ou expositions, auxquels elle invite des participants d'autres Etats, en particulier de pays en voie de développement. Le Secrétariat de la Commission a également mis sur pied un groupe d'écoles associées auxquelles il fournit du matériel didactique de sensibilisation à d'autres cultures.

185. En outre, la Confédération soutient la recherche scientifique, dont l'un des thèmes est précisément la problématique de la notion de société multiculturelle. Dans le cadre de programmes nationaux de recherche, le Fonds national de la recherche scientifique, financé par la Confédération, a soutenu de nombreux projets (par exemple les programmes intitulés "Diversité culturelle et identité nationale" ou "Migrations et relations culturelles") dont les buts sont notamment de mieux comprendre le phénomène des migrations et les relations interculturelles. Un autre objectif de ces projets est de soutenir les autorités publiques, les organisations ou les personnes privées actives dans le domaine des migrations et des relations interculturelles par la mise à disposition de documentation et de directives d'action adéquats. Enfin, par l'octroi de bourses d'études à des étudiants et artistes étrangers, la Confédération contribue au maintien d'une présence active d'autres cultures dans le pays.

### C. Culture

186. Dans le domaine de la culture, la compétence appartient aussi principalement aux cantons et communes. La Confédération n'intervient que ponctuellement, car une base constitutionnelle l'habilitant à promouvoir la culture fait défaut dans la Constitution. Dans les cantons, et particulièrement

dans les grandes agglomérations, de nombreuses manifestations culturelles sont organisées, qui contribuent à une meilleure compréhension interculturelle et, dans une certaine mesure, à l'élimination et à la prévention des tendances racistes. Il n'est cependant pas possible de procéder à une description systématique de ces événements dans le cadre du présent rapport.

187. Au niveau fédéral, la fondation indépendante "Pro Helvetia", est active tant en Suisse qu'à l'étranger. Cette fondation est financée par la Confédération. Elle ne s'occupe pas exclusivement du soutien à la création culturelle en Suisse, mais également de la promotion des échanges culturels aussi bien entre les quatre régions linguistiques et culturelles (alémanique, française, italienne et rhéto-romane), qu'entre celles-ci et la population d'origine étrangère. Cependant, le domaine principal d'activité de la fondation (qui mobilise environ les deux tiers de ses moyens) est le développement de relations culturelles avec l'étranger. En font notamment partie les programmes d'échanges culturels Nord/Sud. Pro Helvetia déploie une activité particulièrement intense dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans quatre d'entre eux (Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Hongrie), elle a ouvert cinq centres dans le but de favoriser les échanges culturels Est/Ouest et de soutenir des projets sur place.

188. Dans le cadre de la promotion du cinéma, la Confédération accorde une importance particulière à la coopération avec les pays en voie de développement et à la diffusion en Suisse d'oeuvres cinématographiques provenant de ces régions. Elle soutient par exemple le festival du film de Fribourg, qui offre une scène de présentation pour les oeuvres de cinéastes du tiers-monde. Le festival de Locarno, le plus important du pays et qui jouit d'une réputation internationale, projette également des films en provenance du monde entier et issus d'environnements culturels divers. Il s'agit aussi d'une forme de contribution à une meilleure compréhension interculturelle. En ce qui concerne la création cinématographique en Suisse, la Confédération soutient des projets ayant pour thème la coexistence entre la population indigène et étrangère ou les problèmes des relations Nord/Sud.

189. La Suisse est traditionnellement considérée comme un Etat quadrilingue. A la suite de la forte immigration enregistrée au cours des dernières décennies, elle est aujourd'hui un Etat plurilingue. Cependant, la politique linguistique suisse concerne seulement les quatre langues nationales (allemand, français, italien et rhéto-roman). Dans le but de maintenir le quadrilinguisme, la Confédération soutient financièrement les cantons du Tessin et des Grisons. Il convient d'évoquer la situation des cantons bi- ou trilingues: la coexistence entre groupes linguistiques y fait l'objet de diverses réglementation qui tiennent compte à la fois de l'unité du canton et des intérêts des minorités linguistiques.

190. Enfin, mention doit être faite du nouvel article constitutionnel sur les langues, adopté par le peuple et les cantons le 10 mars 1996. Cette disposition permettra à la Confédération de promouvoir de façon ciblée une meilleure compréhension entre les quatre groupes linguistiques nationaux. La Confédération soutient financièrement des organisations culturelles privées actives dans ce domaine et dans celui des relations entre population indigène et étrangère. Elle contribue de cette manière aussi aux efforts en faveur de la compréhension interculturelle et de la tolérance.

191. Dans le domaine socio-culturel, la Confédération est principalement active dans la politique à l'égard de la jeunesse (qui est, au demeurant, elle aussi de la compétence primordiale des cantons). Sont ainsi soutenues financièrement des institutions dont la vocation est de promouvoir les échanges entre jeunes de diverses régions, voire au delà des frontières, dans le cadre des travaux extra-scolaires, pour lesquels la Confédération est compétente. De tels échanges constituent indiscutablement une contribution importante à la lutte contre les préjugés racistes ou nationalistes. Un soutien est également octroyé aux organisations de jeunesse qui favorisent la participation dans leurs rangs de jeunes étrangers.

192. L'engagement de la Confédération a eu notamment pour cadre la "Campagne de la jeunesse contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance", dont l'idée a été lancée par les chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis en sommet à Vienne en octobre 1993. A cet effet, le Conseil fédéral a mis sur pied une Commission nationale chargée de coordonner les activités déployées sur les plans national, régional et local, de même que de soutenir, par le biais d'un fonds spécial, des projets de jeunes visant à sensibiliser une large part de l'opinion publique à la nécessité d'une société plus tolérante et ouverte, ainsi qu'à encourager les jeunes à s'engager dans la lutte contre toutes les formes de racisme, de xénophobie et d'intolérance.

#### D. Information

193. Dans le domaine de l'information, il convient de rappeler en premier lieu l'autonomie en matière de programmation et la liberté de la presse, toutes deux garanties par la Constitution fédérale (art. 55 et 55bis). Il en découle que la Confédération n'a pas de possibilités d'influencer directement la programmation radiophonique ou télévisuelle ou le contenu des articles de la presse écrite. De même, les programmeurs radio-TV ne sont en principe pas liés par des directives fédérales, cantonales ou communales. Ils doivent toutefois respecter les dispositions-cadre légales.

194. La presse écrite (quotidiens, hebdomadaires, magazines) est organisée en Suisse sous une forme purement privée. La densité de la réglementation législative qui leur est applicable est faible si on la compare avec celle qui touche aux médias électroniques. Il n'existe pas de censure. Cependant, il convient ici de rappeler l'existence des dispositions pénales et civiles relatives à la protection de la personnalité qui sont pertinentes dans le contexte de la lutte contre le racisme. De même, le nouvel article 261bis du Code pénal réprimant notamment la diffusion d'idéologies racistes et l'appel à la haine raciale ou à la discrimination fondée sur l'origine raciale, est applicable à la presse.

195. Les producteurs de programmes de radio ou de télévision sont soumis à la Loi fédérale sur la radio et la télévision 118/ qui contient les principales règles et objectifs en la matière. Dans le contexte de la lutte contre la discrimination raciale, on peut indiquer que, selon la loi, la radio et la télévision doivent tenir compte de la diversité du pays et de sa population. Dans le cadre de ces principes généraux, l'autonomie et l'indépendance des radios et télévisions sont ancrées dans la loi.

---

118/ RS 874.40.

196. La production de programmes de radio ou de télévision requiert l'octroi d'une concession dans laquelle sont énumérés des principes généraux relatifs à la programmation. S'agissant des médias électroniques, on peut ainsi parler en Suisse d'un secteur privé, financé par la publicité et d'un secteur semi-public, financé par les redevances dues par les consommateurs. Force cependant est de constater que s'il existe des radios locales privées, il n'y a guère pour l'heure de producteurs suisses de télévision privée que dans les plus grandes agglomérations.

197. En ce qui concerne le secteur semi-public, c'est une société à vocation nationale, la Société suisse de radiodiffusion qui est chargée de la diffusion de programmes destinés à chacune des quatre communautés linguistiques. Chacune des trois régions linguistiques les plus importantes (allemande, française et italienne) reçoit trois programmes de radio différents, ce qui donne un total de neuf programmes complets. Le premier programme de chaque langue peut en outre être reçu dans toute la Suisse. Quant au programme de langue rhéto-romane, il est diffusé dans le Canton des Grisons (où se concentrent les locuteurs concernés), mais peut néanmoins être reçu dans diverses agglomérations en dehors de ce canton par le biais de retransmissions par câble. Les trois principales régions linguistiques disposent de leur propre programme complet de télévision. Les télévisions de chaque région doivent tenir dûment compte des besoins de la population de langue rhéto-romane en lui consacrant certaines émissions.

198. Aux termes de l'article 3 de la concession octroyée par le Conseil fédéral à la SSR le 18 novembre 1992, les programmes de radio et télévision doivent promouvoir la compréhension mutuelle et les échanges entre les diverses régions, communautés linguistiques et cultures du pays, et prêter une attention particulière à la population d'origine étrangère. Il en découle que des émissions ayant pour objectif la lutte et la prévention contre le racisme correspondent pleinement à l'esprit du mandat de la Société. On indiquera à ce titre qu'une fructueuse collaboration s'est développée entre la Commission fédérale des étrangers et la Société suisse de radiodiffusion. Ces contacts ont pour but la prise en compte des intérêts des étrangers en Suisse dans les programmes de radio et de télévision. Les émissions "Plaza. Leben und Reden mit Andern" et "Zapp Monde" des premiers programmes radiophoniques suisses en langue allemande et française poursuivent le but d'une meilleure entente entre population étrangère et indigène. La première est hebdomadaire, alors que la seconde est diffusée cinq jours par semaine. Sur un plan plus général, la Commission fédérale des étrangers et la Société suisse de radiodiffusion travaillent à la définition d'un concept global applicable aux émissions pour et sur les étrangers de Suisse.

199. Les dispositions légales relatives à la publicité interdisent la publicité contraire aux bonnes moeurs, ainsi que celle qui soutient ou favorise les actes de violence ou porte atteinte à l'honneur de tiers. Enfin, il faut mentionner la Convention du Conseil de l'Europe de 1989 sur la télévision transfrontière 119/ qui prescrit que toutes les émissions transfrontières doivent, dans leur présentation et leur contenu, respecter les droits de l'homme et la dignité humaine. En particulier, les émissions ne doivent pas inciter à la haine raciale.

200. Bien que la Confédération ne puisse pas influencer directement sur les programmes de radio et de télévision et ne puisse donc pas y mener ses propres campagnes contre le racisme, il lui est loisible de préparer, d'une manière qui réponde aux besoins des médias, des informations propres à combattre certains préjugés et d'influencer ainsi indirectement les informations données par les médias électroniques et la presse. Une telle action a été développée dans le cadre de la campagne de la jeunesse du Conseil de l'Europe, pour laquelle divers supports d'information ainsi que du matériel de sensibilisation du public ont été élaborés avec le soutien de nombre de services publics. Si leur diffusion dépendait largement de la bonne volonté des médias, on doit constater que ceux-ci ont en général répercuté cette information à de nombreuses occasions, touchant ainsi de larges couches de la population.

201. On indiquera enfin que nombre d'entités publiques publient des brochures d'information, dont le contenu est pleinement compatible avec les mesures positives prescrites par la Convention. On citera à titre d'exemple la revue "Entwicklung / Développement", éditée en collaboration par la Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères et par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du Département fédéral de l'économie publique. Quant à la Commission fédérale des étrangers, elle publie le magazine trilingue "Rondo" consacré aux questions relatives à la coexistence entre immigrés et indigènes. L'Office fédéral des étrangers édite pour sa part une revue consacrée aux problèmes des réfugiés sous le titre "Asylon". La Commission fédérale de la jeunesse a également mené une analyse du phénomène du racisme chez les jeunes. Les résultats de cette analyse ont été publiés dans un rapport partiel de 1991 sur la situation de la jeunesse en Suisse.

Annexes pour le rapport initial de la Suisse\*

- Annexe 1 Population résidente selon un choix de caractères, par origine et par sexe
- Annexe 2 Population résidente selon un choix de caractères de la situation professionnelle, le niveau le plus élevé de la formation achevée, l'origine et le sexe
- Annexe 3 Etrangers par pays d'origine et selon le statut de séjour ainsi que le sexe
- Annexe 4 Population résidente par commune et par division territoriale, selon la langue principale
- Annexe 5 Etrangers selon pays d'origine et l'appartenance religieuse
- Annexe 6 Nombre d'étrangers actifs occupés; catégories socio-professionnelles et durée du travail (en allemand)
- Annexe 7 Catégories socio-professionnelles et types de ménage : Suisses (en allemand)
- Annexe 8 Catégories socio-professionnelles et types de ménage : étrangers (en allemand)
- Annexe 9 Nombre d'étrangers depuis 1900 : ventilation selon le sexe et le pays d'origine
- Annexe 10 Appartenance religieuse (Wohnbevölkerung nach Volkszählungsjahr seit 1900 sowie Heimat sowie Geschlecht und Konfessionsgruppen in absoluten Zahlen)

---

\* Annexes disponibles pour consultation dans les archives du Centre pour les droits de l'homme.