



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

Distr.
GÉNÉRALE

CERD/C/351/Add.2
22 mai 2001

Original: FRANÇAIS

COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION
DE LA DISCRIMINATION RACIALE

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

Troisièmes rapports périodiques que les États parties
doivent présenter en 1999

Additif

Suisse*

[14 novembre 2000]

* Le présent document contient les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse, qui devaient être présentés respectivement le 29 décembre 1997 et le 29 décembre 1999. Pour le rapport initial de la Suisse et les comptes rendus analytiques des séances que le Comité a consacrées à son examen, voir les documents CERD/C/270/Add.1 et CERD/C/SR.1248, 1249 et 1268.

Les annexes fournies par la Suisse peuvent être consultées auprès du secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 – 6	6
PREMIÈRE PARTIE: INFORMATIONS GÉNÉRALES.....	7 – 74	8
I. REMARQUE LIMINAIRE	7	8
II. ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE.....	8 – 11	8
A. Généralités et méthodes statistiques	8	8
B. Indications statistiques.....	9 – 11	8
III. ÉVOLUTION DES MINORITÉS LINGUISTIQUES, CULTURELLES ET RELIGIEUSES	12 – 20	12
A. Généralités	12 – 15	12
B. Minorités linguistiques	16 – 18	13
C. Minorités religieuses.....	19	14
D. La minorité des «gens du voyage»	20	15
IV. BASES CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE RACISME	21 – 43	15
A. Signature et ratification de conventions internationales.....	21 – 27	15
B. Réforme de la Constitution fédérale.....	28 – 34	20
C. Aperçu des révisions de la législation fédérale.....	35 – 40	22
D. Réforme de constitutions cantonales	41	24
E. Jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de discrimination raciale.....	42 – 43	24
V. POLITIQUE GÉNÉRALE FAVORISANT LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE.....	44 – 74	25
A. Remarques générales	44	25
B. Minorités nationales.....	45 – 59	26
C. Population étrangère	60 – 72	30
D. Campagnes contre le racisme	73 – 74	36

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
DEUXIÈME PARTIE: EXAMEN DE L'APPLICATION DES ARTICLES 2 À 7 DE LA CONVENTION	75 – 257	38
I. CONdamnATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE (art. 2).....	75 – 89	38
A. Respect du principe de l'égalité de traitement par l'État (art. 2, par. 1, al. <i>a</i> et <i>b</i>).....	75 – 80	38
B. Le problème de la discrimination entre étrangers et la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration (art. 2, par. 1, al. <i>a</i>)	81 – 85	40
C. L'interdiction de la discrimination et son application aux rapports entre individus (art. 2, par. 1, al. <i>c</i> et <i>d</i>).....	86 – 88	42
D. Encouragement aux organisations et mouvements intégrationnistes (art. 2, par. 1, al. <i>e</i>)	89	43
II. CONdamnATION DE L'APARTHEID	90 – 93	43
III. MESURES VISANT À PUNIR CERTAINS ACTES DE DISCRIMINATION RACIALE (art. 4)	94 – 119	45
A. Dispositions pénales de l'article 261 <i>bis</i> CP et de l'article 171 c CPM (art. 4, al. <i>a</i>).....	94 – 115	45
B. Interdiction visant les organisations et les activités de propagande à caractère raciste, et réserve de la Suisse (art. 4, al. <i>b</i>).....	116 – 117	54
C. Obligation incombant aux autorités d'interdire la discrimination raciale (art. 4, al. <i>c</i>).....	118 – 119	55
IV. ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DE CERTAINS DROITS DE L'HOMME (art. 5)	120 – 214	55
A. Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice (art. 5, al. <i>a</i>)	120 – 130	55
B. Droit à la sécurité et à la protection de l'État (art. 5, al. <i>b</i>).....	131 – 137	59
C. Droits politiques (art. 5, al. <i>c</i>).....	138 – 152	61
D. Autres droits civils (art. 5, al. <i>d</i>).....	153 – 193	65
E. Droits économiques, sociaux et culturels (art. 5, al. <i>e</i>).....	194 – 212	78
F. Droit d'accès à tous les lieux et services destinés à l'usage du public (art. 5, al. <i>b</i>).....	213 – 214	85
V. GARANTIE DE VOIES DE RECOURS EFFECTIVES (art. 6)	215 – 216	86

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VI. MESURES DANS LES DOMAINES DE L'ENSEIGNEMENT, DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE L'INFORMATION (art. 7)	217 – 257	86
A. Introduction.....	217	86
B. Niveau fédéral.....	218 – 232	86
C. Institutions cantonales et communales	233 – 236	93
D. Mesures concernant l'enseignement et l'éducation.....	237 – 246	94
E. Mesures concernant la culture et les langues.....	247 – 250	97
F. Mesures concernant l'information et les médias	251 – 257	98
 TROISIÈME PARTIE: PRISE DE POSITION RELATIVE AUX CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE DU 30 MARS 1998.....	 258 – 329	 101
I. GÉNÉRALITÉS.....	258	101
II. ABSENCE DE LÉGISLATION GLOBALE VISANT À LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS (par. 5 et 10 des conclusions).	259 – 268	101
III. POLITIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION (par. 6 et 11 des conclusions)	269 – 272	103
IV. POLITIQUE EN MATIÈRE DE NATURALISATION ET REPROCHE CONCERNANT LE SYSTÈME ÉTENDU DE CONTRÔLE DE POLICE EXERCÉ SUR LES ÉTRANGERS (par. 6 et 10 des conclusions).....	273 – 280	104
V. REPROCHES CONCERNANT LES CAS DE BRUTALITÉS POLICIÈRES À L'ÉGARD DE PERSONNES D'ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE ÉTRANGÈRE (par. 6 et 10 des conclusions)	281 – 287	107
VI. PROGRAMMES DE FORMATION À L'INTENTION DES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DE LA LOI (par. 6 et 10 des conclusions).....	288 – 291	109
VII. DISCRIMINATION DE FAIT À L'ENCONTRE DES GENS DU VOYAGE (par. 7 des conclusions).....	292 – 299	110
A. Aires de stationnement et de transit.....	294	110
B. Réglementations cantonales en matière de commerce itinérant.....	295 – 297	110
C. Gens du voyage étrangers en Suisse.....	298	111
D. Reconnaissance de la culture des gens du voyage.....	299	111

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VIII. ASPECTS PÉNAUX DE PROCÉDURE PÉNALE (par. 8 et 13 des conclusions)	300 – 316	112
A. Informations au sujet du nombre de plaintes en matière de discrimination et leur traitement par les autorités de poursuite pénale et par les tribunaux	301 – 307	112
B. Informations concernant les aides financières accordées aux victimes d’attaques racistes	308 – 311	115
C. Interdiction des organisations et des activités de propagande racistes	312 – 316	117
IX. RÉFORME DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE (par. 9 des conclusions)	317 – 319	118
X. CAMPAGNES D’INFORMATION ET DE FORMATION À TITRE DE MESURES PRÉVENTIVES (par. 10 des conclusions)....	320 – 321	118
XI. LUTTE CONTRE LES TENDANCES DE SÉGRÉGATION RACIALE ET LES TENSIONS QUI PEUVENT EN DÉCOULER (par. 12 des conclusions).....	322 – 323	119
XII. APPUI D’INSTITUTIONS ET CONTRIBUTIONS EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME (par. 14 des conclusions)..	324 – 327	120
XIII. DÉCLARATION PRÉVUE À L’ARTICLE 14 DE LA CONVENTION (par. 15 des conclusions)	328 – 329	121
LISTE DES ABRÉVIATIONS		123
LISTE DES ANNEXES		127

Introduction

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

2. Le présent rapport a été établi selon les Principes directeurs concernant la forme et la teneur des rapports présentés par les États parties conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention, adoptés par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après dénommé «le Comité»)³. Il contient un exposé des mesures que la Suisse a adoptées aux fins de mettre en œuvre la Convention, depuis la présentation du rapport initial par la délégation suisse devant le Comité, les 3 et 4 mars 1998.

3. Le présent rapport vise à compléter et à actualiser le rapport initial, soumis le 18 décembre 1996⁴. Pour apprécier les considérations qui vont suivre, il importe de prendre en compte:

a) L'exposé introductif fait lors de la présentation orale du rapport initial;

b) Les réponses données oralement par la délégation suisse aux questions posées par le Comité lors de la présentation du rapport initial [voir les comptes rendus analytiques des 1248^e et 1249^e séances du Comité (CERD/C/SR.1248 et 1249)].

4. Par souci de clarté, le présent rapport, complété par des annexes, est composé de trois parties:

a) Intitulée «Informations générales», la première partie contient quelques considérations relatives à l'évolution de la structure démographique de la Suisse et fournit des indications sur le développement qu'ont enregistré le droit et la politique suisses dans les domaines couverts par la Convention, depuis la présentation du rapport initial devant le Comité;

b) La deuxième partie examine cette évolution et ces développements à la lumière des dispositions pertinentes de la Convention. En d'autres termes, elle contient un commentaire actualisé des articles 2 à 7 dudit instrument;

c) Enfin, la troisième partie a trait aux conclusions, en date du 30 mars 1998, que le Comité a tirées de l'examen du rapport initial de la Suisse [ci-après dénommées les

¹ RO, 1995, 1163 et suiv.; FF, 1992, III, 265.

² RS 0.104.

³ Voir CERD/C/70/Rev.3, du 23 juillet 1993.

⁴ CERD/C/270/Add.1.

«conclusions» (CERD/C/304/Add.44)] et expose le point de vue de la Suisse sur les points qui avaient préoccupé le Comité.

5. Il était initialement prévu que la Suisse remettrait son deuxième rapport le 31 décembre 1997. Toutefois, comme la présentation du rapport initial devant le Comité n'a pu avoir lieu qu'en mars 1998 et qu'au surplus le Comité n'a fait connaître ses conclusions sur ce document qu'après cette date, décision fut prise d'ajourner la rédaction du deuxième rapport. Depuis lors, cependant, la remise du troisième rapport est échue le 31 décembre 1999. C'est la raison pour laquelle le deuxième rapport et le troisième ont été réunis dans le même document, ce qui a contribué à en accroître le volume. En outre, il importait, dans le présent rapport, de prendre en compte la révision totale de la Constitution fédérale adoptée depuis la parution du rapport initial (nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000), ce qui demandait que l'on refasse un exposé complet et détaillé des dispositions de la charte fondamentale suisse, quand bien même le rapport initial y consacrait déjà de longs passages.

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

PREMIÈRE PARTIE: INFORMATIONS GÉNÉRALES

I. REMARQUE LIMINAIRE

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

II. ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE

A. Généralités et méthodes statistiques

8. En ce qui concerne la collecte des données pertinentes et les bases des statistiques relatives à la population en Suisse, on se référera aux paragraphes 5 et suivants du rapport initial présenté par la Suisse. Le prochain recensement de la population aura lieu le 5 décembre 2000. Il s'agira d'un recensement alliant à la fois les éléments recueillis sur la base du questionnaire et les données fournies essentiellement par les registres officiels (registre des habitants, registre des immeubles et des logements), selon le système prévu pour le recensement de 2010. Cette nouvelle méthode de relevé a pu être introduite grâce à l'adoption de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population⁶, le 26 juin 1998, et à la révision de la loi sur la statistique fédérale⁷, en juin 1998.

B. Indications statistiques

9. À la date de présentation du rapport initial, la population de la Suisse était de 7 080 948 habitants, dont 19,6 % d'étrangers⁸. À l'époque déjà, la Suisse figurait au nombre des États européens enregistrant la plus forte proportion d'étrangers dans sa population de résidence⁹. En 1998, la population étrangère de résidence s'est accrue de 18 400 personnes (+ 1,2 %), par rapport à l'année précédente, représentant ainsi 1 502 000 personnes. Les principaux facteurs à l'origine de cet accroissement ont été l'augmentation du nombre de requérants d'asile (+ 12 700 personnes), l'excédent présenté par le nombre des naissances (+ 16 400), enfin une légère augmentation de l'effectif des travailleurs autorisés pour la première

⁵ Voir, à ce sujet, le document de base HRI/CORE/1/Add.29, 1^{re} partie, du 2 juillet 1993, qui constituait la première partie du rapport du 18 décembre 1996.

⁶ RS 431.112.

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

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

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

fois à entrer en Suisse afin d'y séjourner plus d'une année (+ 1 200). À la fin de 1998, 93 800 personnes (6,2 %) relevaient du secteur de l'asile, tandis que 142 300 étrangers exerçaient une activité lucrative en Suisse tout en habitant hors des frontières. La part représentée par les étrangers dans l'ensemble de la population de résidence s'élevait à 20,7 %¹⁰ en 1998. Si l'on déduit de cette proportion les personnes au bénéfice d'un permis de séjour de courte durée, la main-d'œuvre saisonnière et les requérants d'asile, cette proportion se ramène à 19,1 %¹¹.

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

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

¹⁰ Office fédéral de la statistique, *La population étrangère en Suisse, 1998*, Neuchâtel, 1999, p. 7 et suiv. (voir annexes).

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

2. Répartition par continents

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

Source: Office fédéral de la statistique, *Annuaire statistique de la Suisse 2000*, tableau T.1.29.

10. En 1998 – pour la première fois depuis six ans – le nombre des immigrants de longue durée a de nouveau légèrement augmenté (+ 3,7 %) jusqu'à atteindre 72 200 personnes. À cet effectif, se sont ajoutés 88 800 saisonniers ou personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée, qui ont résidé moins d'une année en Suisse, ainsi que 40 900 requérants d'asile¹². Cependant, le mouvement de retour des émigrants dans leur pays d'origine a pris une ampleur non négligeable: en 1998, on enregistrait 887 retours pour 1 000 émigrations. L'écrasante majorité des personnes qui retournent dans leur pays quittent la Suisse après un séjour relativement bref (46 % de celles qui sont rentrées au pays en 1998 avaient séjourné moins de cinq ans en Suisse). En 1999, la répartition de l'effectif total des nouveaux immigrants était la suivante: 34 931 (37,1 %) sont entrés dans le cadre du regroupement familial, 15 174 (16,1 %) ont été imputés sur les contingents cantonaux et fédéraux¹³, 6 374 (6,8 %) ont bénéficié d'une transformation du permis de saisonnier en une autorisation de séjour à l'année, 10 000 (10,0 %) étaient des écoliers ou des étudiants, 1 787 (1,9 %) ont obtenu une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires, enfin les 26 002 (27,5 %) restants comprenaient des Suisses revenant au pays, des enfants placés en vue d'adoption, des réfugiés reconnus comme tels, des retraités et des rentiers ainsi que des personnes de nationalité étrangère ayant épousé un Suisse ou une Suissesse.

11. Le déplacement du centre de gravité en faveur de ressortissants de pays lointains ou assez lointains s'est poursuivi. Depuis 1998, la part représentée par les ressortissants d'États non européens s'est accrue de 6 % pour passer à 12 %. En 1998, le nombre de personnes retournant en Italie, en Espagne et au Portugal, pays qui traditionnellement fournissaient la plus forte

¹² À ce sujet, voir *infra*, par. 67.

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

main-d'œuvre étrangère à la Suisse, était supérieur de 11 900 à celui des nouveaux immigrants en provenance de ces pays. Néanmoins, la majorité (56 %) des étrangers résidant en Suisse proviennent d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE). De ce point de vue, la Suisse se distingue de la plupart des États de l'Europe de l'Ouest, dans lesquels les immigrants originaires de l'Europe de l'Est, de la Turquie ou d'États non européens forment la majorité.

3. Immigration par pays d'origine

<u>Pays d'origine</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Ex-Yougoslavie	22 377	14 512	10 920	9 906	11 894
Portugal	9 651	6 670	4 999	4 680	4 464
Allemagne	8 501	8 362	8 178	8 955	10 628
Italie	6 259	4 465	4 314	4 366	5 197
France	5 101	4 916	4 880	5 318	6 144
Turquie	3 247	2 839	2 401	2 202	2 616
Espagne	2 567	1 802	1 518	1 435	1 392
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	2 738	2 436	2 522	2 731	3 351
États-Unis d'Amérique	3 036	2 954	2 868	2 945	3 326
Autriche	1 355	1 289	1 228	1 204	1 341
Pays-Bas	1 524	1 363	1 093	954	1 122
Total Europe	70 727	55 322	48 829	49 089	56 484

<u>Continent</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Afrique	3 884	3 604	3 904	4 436	4 993
Asie	7 665	7 134	8 353	9 817	12 068
Amérique	8 148	7 812	7 929	8 202	9 290
Australie, Océanie	512	478	563	636	826
Sans nationalité, État inconnu	21	9	26	22	16
Total	90 957	74 359	69 604	72 202	83 677

Source: Office fédéral de la statistique, *Annuaire statistique de la Suisse 2000*, tableau T.1.22.

III. ÉVOLUTION DES MINORITÉS LINGUISTIQUES, CULTURELLES ET RELIGIEUSES

A. Généralités

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

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

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

14. Cette déclaration du Conseil fédéral reprend des éléments de la définition du concept de «minorité nationale», qui figure à l'article premier du projet (daté du 1^{er} février 1993) de protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), émanant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁷. Elle s'inspire également de l'article 2, paragraphe 1, du projet de convention européenne pour la protection des minorités, du 4 mars 1991, qui a été adopté par la Commission européenne pour la

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

¹⁵ Voir par. 23 ci-après.

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

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

démocratie par le droit (Commission de Venise). Il ressort de cette définition qu'en Suisse la Convention-cadre peut s'appliquer non seulement aux minorités linguistiques nationales, mais encore à d'autres groupes de la population, tels que la communauté israélite ou les gens du voyage. En revanche, elle n'est pas applicable à la population étrangère.

15. Dans ce contexte, il convient de relever que la définition des groupes de personnes pouvant bénéficier de la protection au sens de la Convention doit être étendue à un cercle élargi. En effet, en vertu de l'interdiction de toute discrimination consacrée par l'article 8 de la nouvelle Constitution fédérale¹⁸, les bénéficiaires de cette protection sont non seulement les membres de minorités linguistiques, culturelles ou religieuses, mais encore toutes les personnes qui pourraient être victimes de discrimination parce qu'elles appartiennent à des groupes sociaux déterminés. Pour faciliter la comparaison du contenu du présent rapport avec celui du rapport initial et assurer une certaine cohérence entre les deux documents quant à la présentation et à la systématique, les subdivisions pour la présentation de la situation des minorités sont similaires.

B. Minorités linguistiques

16. Depuis les années 80, ce sont surtout l'italien et le romanche qui ont perdu de leur importance en tant que langues nationales, et ce tant en termes absolus qu'en termes relatifs (pourcentage par rapport à l'ensemble des langues principales). Cette tendance s'est poursuivie durant la période sous revue¹⁹. Le pourcentage représenté par les locuteurs de langue allemande a, lui aussi, légèrement régressé (de 65,05 à 63,6 %). Le français, en revanche, est la seule langue nationale à avoir consolidé sa position, et ce tant en termes absolus qu'en termes relatifs (la proportion des locuteurs francophones est passée de 18,4 à 19,2 %). Ce sont surtout les langues non nationales qui ont connu une nette progression²⁰.

17. Les informations sur les langues familières²¹ au quotidien fournissent des indices sur les connaissances linguistiques, sur le multilinguisme et sur l'utilisation du dialecte et de la langue standard. Soixante-douze pour cent de la population suisse parlent l'allemand au quotidien, 33 % le français, 14,5 % l'italien, 10,9 % l'anglais et 11,2 % d'autres langues. Dans la communication au quotidien, le français, l'italien et surtout l'anglais jouent donc un rôle nettement plus important que celui que leur confère leur statut de langue principale. D'une manière générale, force est de faire le constat suivant: moins une langue est répandue, plus il est rare qu'elle soit

¹⁸ Voir, à ce sujet, *infra*, 2^e partie, par. 76 et suiv.

¹⁹ La proportion des locuteurs de langue italienne a régressé de 9,8 % (1980) à 7,6 % (1990). À la fin de 1996, une étude sur l'évolution du romanche en Suisse, qui avait été commandée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et l'Office fédéral de la culture (OFC), a mis en évidence le fait que cette langue est en nette régression. En effet, entre 1880 et 1990, la proportion des locuteurs romanches a reculé de 1,36 à 0,58 % (J.-J. Furer, *Le romanche en péril? Évolution et perspective*, Berne, 1996).

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

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

l'unique idiome pouvant être utilisé. Ainsi 20 % seulement des Romands peuvent s'exprimer uniquement en romanche, 27 % des italophones peuvent le faire en italien et 43 % des francophones en français. Quant aux Alémaniques, ils sont 65 % à pouvoir s'exprimer uniquement dans leur idiome.

18. Ce sont surtout les langues non nationales qui ont enregistré une nette progression au cours de la période sous revue. En effet, si 91,1 % de la population résidente appartiennent à l'une des quatre communautés linguistiques nationales, 8,9 % (ce chiffre ne comprend pas les travailleurs saisonniers, ni les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée, ni les requérants d'asile) en revanche se répartissent entre les principales langues suivantes: espagnol (116 818 personnes), langues des pays slaves du Sud²² (110 270), portugais (93 753), turc (61 320), anglais (60 786), albanais (35 853), autres langues slaves (17 823), arabe (17 721), néerlandais (11 895) et autres langues (87 311). Les incidences de cette multiplicité de langues et les problèmes qu'elle pose sont examinés plus loin de manière approfondie (par exemple, lorsqu'il est question des difficultés qu'occasionne l'augmentation du nombre des classes caractérisées par une très forte hétérogénéité culturelle²³).

C. Minorités religieuses

19. L'évolution récente est caractérisée par deux facteurs: l'expansion prise par des communautés confessionnelles autres que les deux confessions chrétiennes dominantes et la fin de la majorité absolue que détenaient les protestants²⁴. En effet, durant la période sous revue, la proportion de l'ensemble de la population représentée par les membres de l'Église évangélique réformée a continué de régresser. Toutefois, les protestants constituent toujours la communauté confessionnelle la plus importante au sein de la population de nationalité suisse (47,3 %); 43,3 % de la population de nationalité suisse déclarent être de confession catholique romaine. La communauté israélite (0,26 %) de même que l'Église catholique chrétienne (0,17 %) connaissent une baisse du nombre de leurs membres. L'effectif des communautés confessionnelles autres que nationales est passé de 2,9 % (1980) à 4,8 %²⁵. Ce sont surtout les groupes orthodoxes orientaux (dont l'effectif a doublé pour atteindre 72 000 personnes ou 1 % de la population) et la communauté musulmane (dont le nombre des membres a triplé entre 1980 et 1990 pour atteindre 152 000 personnes ou 2,2 % de la population résidente permanente) qui enregistrent la plus forte progression. Le nombre de 152 000 musulmans, enregistré lors du dernier recensement fédéral de la population, ne comprend pas les travailleurs saisonniers, ni les personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour de courte durée, ni les requérants d'asile: au total, quelque 200 000 personnes de religion musulmane résidaient en Suisse à la fin de 1999

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

²³ Voir *infra*, 2^e partie, par. 241 et suiv.

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

²⁵ Office fédéral de la statistique, *op. cit.* (*supra*, note 20), p. 421 et suiv.

(2,9 % de la population)²⁶. Ainsi donc, entre 1970 et 1999, la minorité musulmane est passée de 20 000 à 200 000 personnes, notamment sous l'effet de l'émigration de ressortissants turcs²⁷ et de pays des Balkans. Aujourd'hui, la communauté musulmane est la troisième de Suisse, après les communautés protestante et catholique romaine.

D. La minorité des «gens du voyage»

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

IV. BASES CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE RACISME

A. Signature et ratification de conventions internationales

21. Promouvoir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et des principes qui régissent l'État de droit figure au nombre des objectifs principaux de la politique étrangère de la Suisse²⁹. Ces dernières années, la Suisse a intensifié son engagement sur le plan international en ratifiant les principaux instruments dans le domaine des droits de l'homme ou en adhérant à ceux-ci³⁰. Dans ce contexte, on songe en particulier aux deux pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs aux droits de l'homme, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé «premier Pacte») et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé «deuxième Pacte»), qui sont entrés en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992³¹. Depuis lors, les clauses du deuxième Pacte, dont

²⁶ Voir Marcel Heininger, «Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz», dans: *TANGRAM*, 7/99, p. 79 et suiv.

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

²⁸ Rapport annuel de 1998 de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», p. 9, sous le titre «Gens du voyage». Voir également *TANGRAM*, 3/97.

²⁹ Voir, à ce sujet, les considérations émises par la délégation suisse lors de la présentation du rapport initial devant le Comité, le 3 mars 1998, ainsi que les arguments développés par le Conseil fédéral dans le message du 30 janvier 1991 sur l'adhésion de la Suisse aux deux pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme (FF, 1991, I, 1130, 1131 et 1135).

³⁰ Dans ce domaine, le premier instrument à entrer en vigueur dans les années 80 a été la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 juin 1987). Voir également, dans le même domaine, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1989 (RS 0.106).

³¹ RS 0.103.1 (RO, 1993, 725) et RS 0.103.02 (RO, 1993, 750). Parmi les nombreux ouvrages consacrés aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, voir notamment Walter Kälin, Giorgio Malinverni et Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 2^e éd., Bâle, Francfort 1997.

les articles 6 à 27 garantissent les droits fondamentaux classiques, sont pour la plupart directement applicables en droit interne et traitées par le Tribunal fédéral sur le même plan que les normes de la CEDH³². En juin 1994, la Suisse a ratifié le deuxième Protocole facultatif au deuxième Pacte³³, qui vise à abolir la peine de mort. À l'heure actuelle, elle étudie l'opportunité de ratifier le premier Protocole facultatif audit pacte, Protocole qui prévoit que toute violation des droits individuels (civils et politiques) garantis par ce dernier peut faire l'objet d'une action devant le Comité des droits de l'homme³⁴.

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

a) La Convention sur les droits de l'enfant (20 novembre 1989), ratifiée le 24 février 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997³⁵;

b) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979), ratifiée le 27 mars 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997³⁶.

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

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

³³ RS 0.103.22.

³⁴ Voir également *infra*, 3^e partie, par. 328 et 329.

³⁵ RS 0.107.

³⁶ RS 0.108.

³⁷ RS 0.101.

³⁸ La Suisse a ratifié, le 28 novembre 1974, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950. Au sujet de la CEDH et de l'importance qu'elle revêt pour la Suisse, voir en particulier Mark E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 2^e éd., Zurich, 1999, ainsi que Arthur Haefliger et Franck Schürmann, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2^e éd., Berne, 1999.

adhéré également à trois nouveaux instruments régionaux relatifs à la sauvegarde des droits de l'homme, à savoir:

a) La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992, ratifiée le 23 décembre 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 1998³⁹;

b) La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée par le Conseil de l'Europe, le 1^{er} février 1995, a été signée par la Suisse le même jour, ratifiée le 21 octobre 1998, puis est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1999⁴⁰;

c) La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée par le Conseil de l'Europe le 28 janvier 1981, a été signée et ratifiée le 2 octobre 1997 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1998.

24. De surcroît, la Suisse participe activement aux efforts visant à renforcer et à développer sur le plan international les mécanismes de contrôle du respect des droits de l'homme⁴¹. Ainsi, elle a été l'un des éléments moteurs de la mise au point du système de visite des lieux de détention, instauré par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁴². De même, elle a collaboré intensément à la préparation de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe susmentionnée, puisqu'elle a assumé la

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

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

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

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

présidence du Comité d'experts gouvernementaux qui avait pour mandat de formuler le texte de cet instrument^{43, 44}.

25. Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner que la Suisse coopère avec les tribunaux pénaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire, à savoir le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé le 25 mai 1993, qui siège à La Haye⁴⁵, et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), institué le 8 novembre 1994 et sis à Arusha⁴⁶. La poursuite des crimes commis au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie, qui obéissaient souvent à des mobiles racistes, contribue indirectement à la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En décembre 1995, l'Assemblée fédérale a adopté un arrêté qui vise à faciliter la coopération avec les Tribunaux internationaux de La Haye et d'Arusha institués par le Conseil de sécurité des Nations Unies⁴⁷. Aux termes de cet arrêté, la Suisse s'est engagée à donner suite aux mandats d'arrestation et aux demandes de transfert des personnes poursuivies pénalement par ces instances. En vertu dudit arrêté, plusieurs personnes ont fait l'objet d'une arrestation et un inculpé a été transféré au Tribunal d'Arusha⁴⁸. De son côté, la justice militaire suisse a instruit à plusieurs reprises contre des criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie et du

⁴³ Message du 19 novembre 1997 relatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales précitée.

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

⁴⁵ Le TPIY est compétent pour poursuivre pénalement les personnes présumées responsables d'avoir commis ou ordonné des violations graves de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et de la Convention de La Haye de 1907, ou encore des crimes contre l'humanité ou des actes de génocide sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991.

⁴⁶ Le TPIR est compétent pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations sur le territoire d'États voisins au cours de l'année 1994, crimes qui ont fait 1 million de victimes dans la minorité tutsi.

⁴⁷ Arrêté fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20).

⁴⁸ ATF, 123, II, 175.

Rwanda⁴⁹ et, depuis 1995, trois procédures ont été engagées en Suisse (elles se sont soldées par un non-lieu, une remise au Tribunal pénal international pour le Rwanda, et par une condamnation). Trente autres procédures sont actuellement pendantes devant la justice militaire. Cela étant, la Suisse est l'un des États qui concourent le plus activement à la poursuite des criminels de guerre.

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

27. En outre, le 31 mars 1999, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ainsi que la révision correspondante du droit pénal (notamment, un nouvel article 221 CPM)⁵⁰. Ce texte a été adopté par les deux conseils législatifs en mars 2000. La Convention sera probablement ratifiée en octobre 2000 et entrera en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2001.

⁴⁹ Les dispositions légales qui fondent la compétence de la justice militaire figurent notamment dans l'arrêté fédéral susmentionné (voir *supra*, note 47), à l'article 8 CP en liaison avec les articles 2 et 108, par. 1 et 2 CPM, ainsi qu'à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 [RS 0.518.12 (Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne), RS 0.518.23 (Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer), RS 0.518.42 (Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre) et RS 0.518.51 (Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre)].

⁵⁰ FF, 1999, 4911.

B. Réforme de la Constitution fédérale

1. La réforme constitutionnelle en substance

28. Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons ont accepté une nouvelle Constitution fédérale (Cst. féd.)⁵¹. Par rapport à la Constitution fédérale de 1874 (aCst. féd.), la nouvelle loi fondamentale est le reflet fidèle du droit constitutionnel écrit et non écrit de notre époque. Elle comble des lacunes juridiques et pallie les carences présentées par l'ancienne Constitution fédérale, qui a subi plus de 140 révisions partielles et perdu de ce fait beaucoup de sa cohérence interne. Cependant, la réforme de la Constitution fédérale est essentiellement une «mise à jour» qui ne comporte que peu d'innovations substantielles (voir le texte de la nouvelle Constitution en annexe).

29. Le processus d'ensemble de la réforme qui repose sur une «conception graduée» se décompose, pour l'essentiel, en trois éléments⁵². D'abord, la «mise à jour» de l'ancienne Constitution fédérale, qui a été acceptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999; ensuite les propositions de réforme relatives aux droits populaires, c'est-à-dire aux instruments de la démocratie directe; enfin les propositions de réforme de l'appareil judiciaire. Même si la première étape qui est close ne s'est pas traduite par des innovations substantielles, la nouvelle Constitution fédérale apporte une réponse à un grand nombre de questions en suspens, contient quelques dispositions novatrices quant au fond (par exemple celles qui régissent les relations entre la Confédération et les cantons) et abolit des normes désuètes qui ne sont plus adaptées à l'évolution de la société au cours de ces 120 dernières années.

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

a) Une structure claire et l'utilisation de titres pour chaque subdivision (article, section, chapitre, titre);

b) Une langue moderne, qui sauvegarde cependant les expressions qui font le lien avec notre passé lorsqu'il s'agit de régler des domaines sensibles tels que les relations entre la Confédération et les cantons;

c) Les dispositions de détail qui ne méritaient pas de figurer dans la Constitution ont été supprimées (ce qui a permis de réduire le texte de plus de 30 %, bien que le constituant y ait introduit dans une large mesure du droit constitutionnel jusqu'alors non écrit);

d) Les principes qui régissent l'activité de l'État, tels que ceux de la bonne foi, de la légalité ou de la protection des intérêts publics, sont désormais expressément cités;

⁵¹ La nouvelle Constitution fédérale a été acceptée le 18 avril 1999 par 969 310 voix (59,2 %) contre 669 158 (40,8 %) – la participation étant de 36 % – et par 12 cantons et 2 demi-cantons contre 8 cantons et 4 demi-cantons (FF, 1999, 5306); elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 (RO, 1999, 2555 et suiv.; RS 101).

⁵² Voir le volumineux (plus de 600 pages) message du Conseil fédéral, du 20 novembre 1997, relatif à une nouvelle Constitution fédérale (FF, 1997, I, 1).

- e) Le texte comprend un catalogue complet des droits fondamentaux et établit expressément le principe de l'égalité des chances;
- f) Une disposition nouvelle sur les buts sociaux;
- g) Des dispositions qui établissent la responsabilité des individus et de la société, de même que la responsabilité de ceux-ci à l'égard des générations futures;
- h) Un chapitre sur les relations entre la Confédération et les cantons;
- i) Les droits populaires font l'objet d'une partie spécifique.

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

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

2. Articles 7 et 8 de la Constitution fédérale

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

«La dignité humaine doit être respectée et protégée.»

34. L'article 8 Cst. féd., dont le paragraphe 2 consacre l'interdiction générale de discrimination⁵³, est libellé comme suit:

«Article 8.– Égalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses

⁵³ Voir ci-après 2^e partie, par. 42 et suiv.

convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

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

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

C. Aperçu des révisions de la législation fédérale

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

1. Code pénal suisse et Code pénal militaire

36. À titre liminaire, il faut rappeler que l'adhésion de la Suisse à la Convention a induit une révision du Code pénal suisse (introduction de l'article 261 *bis* CP)⁵⁴ et du Code pénal militaire (art. 171c CPM)⁵⁵. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1995⁵⁶. En outre, le Livre premier (Dispositions générales) du Code pénal suisse est en cours de révision⁵⁷. L'objectif principal de cette réforme est le réaménagement du système des sanctions. Accessoirement, il s'agit de mieux équilibrer le système pénal au regard des valeurs qui fondent l'État de droit⁵⁸. Enfin, un projet de loi sur le droit pénal des mineurs reste pendant.

37. Par ailleurs, au début de 1998, une commission d'experts a remis son rapport sur l'harmonisation des différents codes cantonaux de procédure pénale⁵⁹. Le rapport a pour objet principal de mettre en relief les lignes de force que pourrait comporter un code de procédure pénale applicable dans l'ensemble de la Suisse. La réforme de la justice évoquée plus haut permettra d'instaurer les bases constitutionnelles nécessaires à l'harmonisation des procédures civiles et pénales.

⁵⁴ RS 311.0.

⁵⁵ RS 321.0.

⁵⁶ FF, 1994, II, 1419 et suiv.; FF, 1994, V, 531. Voir *infra*, 2^e partie, par. 94.

⁵⁷ Message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998. Voir également *infra*, 2^e partie, par. 128.

⁵⁸ Par. 12 du message (voir *supra*, note 57).

⁵⁹ Voir *infra*, par. 126.

2. Code civil et Code des obligations

38. Durant la période sous revue, le Code civil suisse (CC)⁶⁰ a subi d'importantes révisions touchant les domaines suivants: état civil, mariage, droit des enfants, obligations d'entretien, asiles de famille, curatelle et mandat en vue de la conclusion d'un mariage. Adoptées par le Parlement le 26 juin 1998, ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

3. Autres révisions et refontes de la législation

39. Au cours de la même période, d'importantes réformes ont été entreprises dans d'autres domaines du droit fédéral. Certaines sont d'ailleurs toujours en cours. Dans le cadre de la réforme de la justice dont il a déjà été question, il faut mentionner en particulier le projet de loi sur le Tribunal fédéral, texte qui est censé remplacer la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ)⁶¹. Cette réforme a été mise en chantier principalement en raison de la surcharge chronique dont souffre le Tribunal fédéral. Elle vise avant tout à assurer un meilleur fonctionnement de cette instance judiciaire.

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

a) La loi sur l'asile (LAsi)⁶² a subi une refonte totale et le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Il comporte, notamment, une nouvelle réglementation concernant l'octroi de la protection provisoire, améliorant ainsi le statut des personnes fuyant la guerre et cherchant provisoirement refuge en Suisse⁶³;

b) Le projet de loi fédérale sur les étrangers (LFE) prévoit, dans son ensemble, une amélioration du statut des étrangers vivant en Suisse. Il vise plus particulièrement à instaurer une réglementation claire des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une autorisation de séjour, réglementation qui prend en compte les impératifs économiques à long terme et les besoins humanitaires. Le nouveau texte proposé vise aussi à renforcer l'intégration des étrangers qui résident durablement et légalement en Suisse;

c) La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)⁶⁴ a subi l'adjonction d'un nouvel article 25a qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1999⁶⁵. Il règle le financement des projets d'intégration par la Confédération⁶⁶. L'ordonnance d'exécution de la nouvelle disposition est en voie d'élaboration.

⁶⁰ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

⁶¹ RS 173.110.

⁶² RS 142.31.

⁶³ Voir *infra*, 2^e partie, par. 62 et suiv.

⁶⁴ RS 142.20.

⁶⁵ RO, 1999, 1111, 2253; FF, 1996, II, 1.

⁶⁶ Voir, en particulier, 2^e partie, par. 228 et suiv.

D. Réforme de constitutions cantonales

41. Plusieurs révisions récentes de constitutions cantonales se sont traduites par des dispositions interdisant clairement la discrimination (par exemple, l'article 10, par. 1, de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993⁶⁷ et l'article 5, par. 2, de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 30 avril 1995⁶⁸). Dans plusieurs cantons⁶⁹, une révision totale de la constitution cantonale est en cours. On peut supposer que la formulation des droits fondamentaux et l'interdiction de discrimination occuperont une place essentielle dans les délibérations.

E. Jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de discrimination raciale

42. Au cours de la période considérée, le Tribunal fédéral a eu à connaître à plusieurs reprises d'infractions au sens de l'article 261 *bis* CP⁷⁰. En outre, il y a lieu de mentionner les nombreux arrêts se rapportant aux droits fondamentaux et garanties protégés par la Constitution, la CEDH et le deuxième Pacte, arrêts qui ont, chaque fois, été l'occasion de clarifier des questions spécifiques ayant trait à l'un ou l'autre aspect desdits droits et garanties⁷¹. Il convient, par ailleurs, de mettre en exergue la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux problèmes des minorités religieuses et, plus particulièrement, celle portant sur les aspects confessionnels de la vie scolaire. En la matière, la jurisprudence du Tribunal fédéral est généralement empreinte de tolérance⁷². Ainsi, dans un arrêt du 21 juin 1999, la plus haute instance judiciaire du pays a statué que l'accès à une école publique ne pouvait être subordonné à la condition que l'élève appartienne à une confession déterminée et que, même s'il était licite qu'il existe des écoles à caractère confessionnel, il serait, en revanche, anticonstitutionnel que celles-ci accordent aux seuls membres d'une religion déterminée la possibilité de bénéficier de l'enseignement dans une langue minoritaire⁷³. En outre, appelé à statuer sur le cas d'une enseignante de Genève qui portait le foulard islamique⁷⁴, le Tribunal fédéral n'a pas considéré l'affaire isolément, mais a conclu que la même appréciation s'appliquait aussi à d'autres symboles religieux puissants (tels que la croix, la soutane, la kippa ou le tchador).

⁶⁷ RS 131.212.

⁶⁸ RS 131.224.1.

⁶⁹ Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Grisons, Vaud, Bâle-Ville, Fribourg et Zurich.

⁷⁰ Voir *infra*, 2^e partie, par. 109 et suiv.

⁷¹ Quelque 24 arrêts publiés et 23 non publiés [à ce sujet, voir également le deuxième rapport périodique concernant le deuxième Pacte présenté par la Suisse au Comité des droits de l'homme et daté du 17 septembre 1998 (CCPR/C/CH/98/2, par. 13)].

⁷² Voir Paul Richli, *Berufsverbot für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?* Annotations ad ATF 123, I, 296, dans ZBJV, 134 (1998), p. 228 et suiv., et p. 230.

⁷³ ATF, 125, I, 347 et suiv.

⁷⁴ ATF, 123, I, 296.

43. Les arrêts les plus importants seront de nouveau abordés lors de l'analyse des articles pertinents de la Convention.

V. POLITIQUE GÉNÉRALE FAVORISANT LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE

A. Remarques générales

44. Le Gouvernement suisse considère qu'il relève de son devoir permanent de s'engager dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Dans ses innombrables réponses à des interpellations et avis relatifs à des motions⁷⁵ ainsi que dans les recommandations qu'il a adressées à la Commission fédérale contre le racisme (CFR)⁷⁶, le Conseil fédéral a manifesté combien il était sensible à cette problématique. Dans ces textes, il a déclaré attacher toujours une grande importance à la lutte contre toute forme de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, et a souligné le rôle éminent dévolu à la sensibilisation de la population et aux mesures de prévention dans cette lutte. Parmi les exemples les plus révélateurs de la position du Conseil fédéral, il faut mentionner les suivants:

a) Dans une réponse à une motion déposée au Parlement, en juin 1997, le Conseil fédéral a souligné l'importance que revêtent la recherche et l'enseignement en matière de lutte contre l'antisémitisme et le racisme⁷⁷. Par la suite, il a chargé le Conseil des Écoles polytechniques fédérales de donner suite, sous la forme la plus appropriée, aux exigences de la motion;

b) Le 5 mars 1997, M. A. Koller, alors président de la Confédération, s'est exprimé devant l'Assemblée fédérale à propos de la création de la Fondation suisse de solidarité. Il a déclaré que le Conseil fédéral proposait de doter celle-ci d'une somme de 7 milliards de francs suisses;

c) Dans sa prise de position du 5 novembre 1998 concernant le rapport de la CFR «sur l'antisémitisme en Suisse», le Conseil fédéral s'est engagé à poursuivre résolument sa politique de lutte contre l'antisémitisme. Il en a fait de même dans sa réponse à l'interpellation de M. Loeb, conseiller national, du 14 décembre 1998, qui avait trait au rapport susmentionné.

⁷⁵ Voir, en particulier, l'interpellation Suter («Lutte contre la montée de l'antisémitisme: Nécessité d'agir») du 3 mars 1997 (N 97.3054); l'interpellation urgente du groupe socialiste du 4 mars 1997 (N 97.3046); et l'interpellation Loeb du 14 décembre 1998 (N 98.3574).

⁷⁶ Voir ci-après 2^e partie, par. 218 et suiv.

⁷⁷ Réponse du Conseil fédéral du 9 juin 1997 à la motion Bühlmann («Chaire pour la recherche sur l'antisémitisme et le racisme»), du 20 mars 1997 (N 97.3145).

B. Minorités nationales

1. Minorités linguistiques

45. Le 23 décembre 1997, la Suisse a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998. Au titre de cette charte, la Suisse s'est engagée à promouvoir celles de ses langues nationales et officielles dont l'usage est le moins répandu, à savoir l'italien et le romanche⁷⁸.

46. En acceptant, le 10 mars 1996, l'article constitutionnel relatif aux langues (art. 116 aCst. féd.) – déjà mentionné dans le rapport initial de la Suisse –, le peuple et les cantons ont manifesté leur volonté de promouvoir le quadrilinguisme ainsi que les échanges entre les communautés linguistiques. Cette révision constitutionnelle a conféré au romanche le même statut qu'à l'allemand, au français et à l'italien, à savoir celui de langue nationale et officielle. Ce statut permet aux citoyens de langue romanche de s'adresser aux autorités administratives ou judiciaires fédérales dans cette langue (cette disposition a d'ailleurs été reprise à l'article 70, par. 1 Cst. féd.)⁷⁹. Le paragraphe 2 de l'article 116 aCst. prévoyait, en outre, qu'à l'avenir la Confédération assumerait, de concert avec les cantons, de nouvelles tâches importantes en matière de promotion des langues nationales et prendrait en particulier des mesures visant à favoriser la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Cet objectif formulé à l'article 116 aCst. a été intégré dans la nouvelle Constitution fédérale dont l'article 70, paragraphe 3 dispose que «la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques». La nouvelle Loi fondamentale (art. 70, par. 4) confère à la Confédération la mission supplémentaire de soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. Les normes législatives nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles susmentionnées sont en voie d'élaboration. Elles régleront les points suivants: usage des langues officielles de la Confédération et plus particulièrement du romanche en tant que langue officielle pour certains domaines; encouragement de la compréhension et des échanges entre les régions linguistiques par des mesures de la Confédération, par des mesures prises conjointement par la Confédération et les cantons, par des mesures prises par les cantons avec le soutien de la Confédération, ainsi que par des mesures dues à l'initiative de tiers; soutien apporté par la Confédération aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

47. À l'instar de l'article 116, paragraphe 3, de l'ancienne Constitution fédérale, l'article 70, paragraphe 5 de la nouvelle Constitution fédérale confère à la Confédération la compétence de soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien. La révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne⁸⁰, entrée en vigueur le 1^{er} août 1996, a permis d'allouer de telles aides ces dernières

⁷⁸ FF, 1997, I, 1105-1136.

⁷⁹ En ce qui concerne l'importance de l'article 116 aCst. féd. à l'égard de la liberté de la langue, voir aussi Häfelin et Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, n° 632a, 1257 et 1258, et 1260 et suiv.

⁸⁰ RS 441.3.

années. Cette révision visait un double objectif: d'une part, permettre un accroissement des subventions fédérales en faveur du romanche et de l'italien et, d'autre part, donner aux cantons, aux communes et aux organisations intéressées les moyens d'intensifier leurs activités en matière de politique linguistique⁸¹. En 1999, les aides en question se sont montées au total à 4 631 300 francs suisses pour le canton des Grisons et à 2 246 132 francs suisses pour celui du Tessin.

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

2. Minorités religieuses en général

49. Au cours de la période sous revue, les quelque 200 000 musulmans que compte la Suisse ont fait l'objet d'une attention accrue. En l'occurrence, ce sont surtout les cantons qui sont appelés à jouer un rôle, puisque c'est à leur niveau qu'il semble le plus facile de nouer un dialogue. Parmi les initiatives réussies dans ce domaine, il faut citer le groupe de contact avec la communauté musulmane dans le canton de Neuchâtel, les rencontres régulières des autorités du canton de Bâle-Ville avec la Commission pour les affaires islamiques ou encore la Communauté des chrétiens et musulmans de Suisse, qui a contribué à ce qu'un cimetière musulman soit ouvert à Berne en 1999. En outre, la reconnaissance en droit public des communautés religieuses islamiques fait à nouveau l'objet de discussions⁸².

3. Lutte contre l'antisémitisme en particulier

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

51. Il convient tout d'abord de mettre en relief la détermination inébranlable dont a fait montre la Suisse dans l'enquête qu'elle a menée sur sa politique durant la seconde guerre mondiale. En octobre 1996, le Conseil fédéral a institué un organe de coordination, la Task Force «Suisse – Deuxième guerre mondiale», chargé de conduire des études et de mener des actions concrètes en relation avec cette problématique. Dans ce cadre, il faut citer deux sujets d'investigation éminemment importants, intéressant particulièrement l'opinion publique, à savoir la politique suivie par la Suisse à l'égard des réfugiés et la problématique des fonds en déshérence dans les banques suisses. Le 19 décembre 1996, le Conseil fédéral a donné mandat à une commission indépendante d'experts, présidée par le professeur Jean-François Bergier, d'étudier la période qui

⁸¹ FF, 1995, II, 1185-1204.

⁸² Voir *infra*, 2^e partie, par. 177.

se situe avant, pendant et immédiatement après la seconde guerre mondiale, et plus spécialement les années de guerre (1939-1945)⁸³. En décembre 1999, la Commission a remis un premier rapport sur le résultat de ses recherches (ci-après dénommé «rapport Bergier»). Dans le cadre des études et analyses auxquelles a donné lieu ce rapport, les experts étrangers ont eu, eux aussi, un accès entièrement libre aux archives nationales, ce qui fut salué comme un fait unique dans les annales⁸⁴.

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

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

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

54. Le problème des «fonds en déshérence»⁸⁵ sur des comptes ouverts dans des banques suisses a fait peser une lourde hypothèque sur l'avenir des instituts bancaires suisses à vocation

⁸³ Voir l'adoption à l'unanimité de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (RS 984; RO 1996, III, 3487).

⁸⁴ On trouvera sur Internet (<http://www.parlament.ch>) la chronologie des recherches historiques ainsi que l'énumération des différents rapports et documents officiels, en d'autres termes un exposé détaillé sur le «rapport Bergier».

⁸⁵ Par «fonds en déshérence», on entend les fonds dont les propriétaires n'ont plus donné de nouvelles après la guerre ou ne pouvaient plus en donner parce qu'ils avaient été victimes de l'Holocauste décrété par le régime national-socialiste allemand.

internationale. Aux États-Unis d'Amérique, des avocats ont déposé des plaintes collectives contre plusieurs grandes banques suisses et proféré à leur encontre des menaces de boycottage. Ils ont même revendiqué des créances pour un montant de 20 milliards de francs suisses. C'est ce qui a incité l'Association suisse des banquiers à charger une commission composée d'experts de haut niveau de rechercher les propriétaires des fonds en déshérence ou leur descendance ayant des droits légitimes sur ces fonds. L'Association des banquiers est parvenue à convaincre M. Paul Volcker, ex-dirigeant de la Banque fédérale américaine, d'accepter la présidence de la commission. Baptisée «Commission Volcker», celle-ci a mené une enquête d'une ampleur et d'un coût sans précédent⁸⁶ dans l'histoire des banques, afin de retrouver les propriétaires des fonds en déshérence: 650 réviseurs du monde entier ont vérifié 4,1 millions de comptes auprès de 245 banques suisses et comparé ceux-ci avec les 5,5 millions de noms des victimes de l'Holocauste. Les résultats de l'enquête furent présentés au début de décembre 1999⁸⁷.

55. Le fait que la Suisse se soit penchée de manière aussi approfondie et sans restriction aucune sur son passé récent (période 1939-1945) a été reconnu et salué avec respect dans le pays comme à l'étranger⁸⁸.

4. La minorité des gens du voyage

56. Le rapport initial (par. 40) avait déjà fait remarquer qu'en Suisse, au cours du XX^e siècle, les gens du voyage avaient été victimes de vexations, voire de persécutions. Au début de juin 1998, les résultats d'une première étude officielle sur l'Œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route ont été présentés devant une représentante du Conseil fédéral. Pour les besoins de cette étude, les documents de l'œuvre d'entraide qui avaient été versés aux Archives fédérales ont, pour la première fois, fait l'objet d'une analyse scientifique⁸⁹. L'étude a abouti à la conclusion qu'entre 1926 et 1973 l'œuvre d'entraide en question avait très gravement porté atteinte aux conditions d'existence d'un certain nombre de personnes, en brisant de nombreuses familles et en pratiquant une discrimination envers la culture jénisch. La Fondation Pro Juventute s'est inclinée devant le verdict des historiens et a formellement présenté des excuses. Consultés par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), les cantons ont, eux aussi, pris connaissance de l'étude avec consternation. À la lumière des résultats de cette consultation, le Conseil fédéral a décidé, le 12 janvier 2000, de faire élaborer une version vulgarisée de l'étude à l'usage des écoles et des instituts de formation, de faire traduire le document en français et en italien, enfin

⁸⁶ À elles seules, ces investigations ont coûté quelque 800 millions de francs suisses.

⁸⁷ Les montants identifiés étaient nettement moins élevés que ceux qu'avaient avancés les plaignants. Les deux grandes banques, l'UBS et le Crédit Suisse, ayant promis, dès août 1998, le versement d'un montant forfaitaire de 1,8 milliard de francs suisses, toutes les créances furent ainsi honorées.

⁸⁸ Voir, en particulier, le deuxième rapport sur la Suisse du 18 juin 1999, par. 19 et suiv., au titre de l'approche pays par pays de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

⁸⁹ Leimgruber, Meier et Salonier, «Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», Archives fédérales, dossier 9, Berne, 1998; voir aussi *Année politique suisse 1998*, p. 290.

de promouvoir et de coordonner de futurs travaux de recherche sur le sujet de concert avec les cantons.

57. Le 1^{er} mai 1997, la Confédération a créé la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»⁹⁰, dont la mission est de contribuer à l'amélioration des conditions d'existence des gens du voyage ainsi qu'à la sauvegarde de leur culture. Cette fondation a pour objectif de trouver des solutions aux principaux problèmes qui se posent à cette population, à savoir celui des lieux de stationnement, la question des permis de colportage, enfin le problème de la scolarisation des enfants. La Fondation se veut, au premier chef, un forum au sein duquel des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération cherchent ensemble des solutions. La Fondation joue également le rôle d'intermédiaire lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes concrets. Enfin, elle a pour tâche de sensibiliser le public aux besoins spécifiques des gens du voyage, à la faveur de projets divers.

58. Parmi les problèmes que rencontrent aujourd'hui les gens du voyage en Suisse figurent au premier plan la pénurie de places de stationnement fixe et de transit, ainsi que les différences entre les réglementations cantonales du commerce ambulants⁹¹. À l'heure actuelle, une expertise est en cours. Entreprise avec la collaboration de la «Radgenossenschaft der Landstrasse», elle vise à déterminer les besoins des gens du voyage (inventaire des places de stationnement existant dans les cantons et les communes, ainsi que des emplacements supplémentaires nécessaires). Cette expertise servira ensuite de base pour les actions futures des pouvoirs publics. Le DFI a, pour sa part, mené auprès des cantons une consultation sur la situation de la population nomade. Les résultats ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux, et communiqués à la Fondation, à titre de base de travail.

59. Enfin, il y a lieu de mentionner le rapport du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'OIT). Ce rapport analyse dans les détails la situation juridique des gens du voyage en Suisse et examine les projets d'actes législatifs en voie d'élaboration tant au niveau des cantons qu'à celui de la Confédération (notamment, révision de la législation sur le commerce ambulants)⁹².

C. Population étrangère

1. Considérations relatives aux migrations

60. La deuxième partie du présent rapport traitera de manière plus détaillée de la politique suivie par la Suisse en matière d'immigration. Il convient cependant de mentionner ici que, depuis la présentation du rapport initial, le Conseil fédéral n'a cessé de chercher de nouvelles solutions aux problèmes que soulève la politique d'intégration et de migration; en outre, des

⁹⁰ À la suite d'une initiative parlementaire déposée en 1991, le Parlement a décidé, le 7 octobre 1994, la création de la Fondation. Voir également *infra*, 3^e partie, par. 293.

⁹¹ Rapport annuel de 1998 de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», p. 3.

⁹² Voir *infra*, 3^e partie, par. 262.

efforts ont été déployés pour une meilleure coordination de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers.

2. Politique d'admission et de contingentement en général

61. En adoptant, le 1^{er} novembre 1998, la révision partielle de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)⁹³, le Conseil fédéral a opté pour le système dual d'admission qui prévoit que les autorisations de séjour à l'année initiales impliquant une prise d'activité lucrative sont attribuées en priorité à des ressortissants de pays membres de l'Union européenne et de l'AELE. En effet, la Suisse entretient déjà avec ces États des liens politiques, économiques et culturels très étroits qui devraient encore se resserrer grâce aux accords bilatéraux sectoriels conclus entre l'Union européenne et la Suisse, notamment en matière de libre circulation des personnes. La Suisse a donc abandonné le «modèle des trois cercles» qui avait été critiqué par le Comité⁹⁴.

3. Politique d'asile en particulier

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

a) Celui qui est menacé ou persécuté dans son État d'origine selon les critères reconnus par le droit international public reçoit l'asile en Suisse;

b) En cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'efforce de fournir rapidement une aide sur place. Elle participe à des campagnes internationales organisées pour protéger et soutenir les populations concernées;

c) Lorsqu'un danger aigu empêche toute intervention dans une région, la Suisse accueille sur son territoire les groupes de personnes touchés;

d) Le Conseil fédéral s'évertue, en collaboration avec les gouvernements des autres États, à adopter des solutions efficaces et durables en vue d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire.

63. Ces dernières années, la loi fédérale sur l'asile (LAsi) n'a cessé de subir des révisions partielles visant à doter la Suisse des instruments juridiques lui permettant de faire face aux évolutions successives qui se sont fait jour dans ce domaine. Il en est résulté un ensemble de dispositions complémentaires et d'ordonnances dans lequel il était difficile de s'y retrouver.

⁹³ RS 823.21.

⁹⁴ Pour de plus amples détails, voir *infra*, 2^e partie, par. 81 et suiv., ainsi que 3^e partie, par. 270 et suiv.

C'est pour mettre fin à cette situation que la LAsi a été soumise à une révision totale. La nouvelle LAsi du 26 juin 1998 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999⁹⁵. La nouvelle loi non seulement présente une systématique claire, mais encore elle instaure des mesures supplémentaires de lutte contre les abus en matière de procédure d'asile.

64. La Suisse reste consciente du devoir humanitaire qui est le sien de secourir les personnes qui font l'objet de persécutions dans leur pays d'origine. Aussi la nouvelle loi confère-t-elle un meilleur statut juridique aux personnes qui, fuyant leur pays en guerre, trouvent provisoirement refuge en Suisse. La nouvelle loi, en effet, instaure la notion de «personnes à protéger» auxquelles la «protection provisoire» peut être accordée⁹⁶. Par ces nouvelles dispositions, la Suisse entend accorder sa protection non seulement aux réfugiés, mais encore aux «personnes à protéger» qui ne remplissent pas les conditions prévues par la Convention relative au statut des réfugiés⁹⁷ du 28 juillet 1951 ou par la loi sur l'asile. Il s'agit, en effet, de personnes qui ont fui leur pays d'origine en raison de la guerre, de la violence généralisée ou de violations systématiques des droits de l'homme, sans toutefois avoir toujours été exposées elles-mêmes directement au risque de subir une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant. Au cas où la situation dans leur pays d'origine ne se normaliserait pas, ces personnes se voient accorder une autorisation de séjour cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, cette autorisation étant valable jusqu'à la levée de la protection provisoire. Au bout de 10 ans, le canton d'accueil peut leur accorder un permis d'établissement.

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

⁹⁵ RS 142.31. Le référendum lancé contre la nouvelle loi sur l'asile ayant abouti, le peuple suisse s'est prononcé, lors du vote du 13 juin 1999, pour l'introduction des dispositions législatives révisées. Le même jour, le souverain a dû également se déterminer sur l'adoption de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, qui était entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998 et qui anticipait un certain nombre de mesures prévues dans la nouvelle loi.

⁹⁶ Avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile totalement révisée, les autorités disposaient d'un instrument: l'admission collective provisoire, mesure qui pouvait être prise lorsque le renvoi n'était pas exécutable ou aux fins d'accorder refuge également à des personnes qui n'étaient pas directement exposées à des persécutions. C'est le 7 avril 1999 que, pour la dernière fois, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer cette mesure aux ressortissants de l'ex-Yougoslavie qui avaient eu leur dernier domicile dans la province du Kosovo. Cette mesure a été levée par le Conseil fédéral le 11 août 1999.

⁹⁷ RS 0.142.30.

66. Il faut mentionner également «Action humanitaire 2000»: le 1^{er} mars 2000, le Conseil fédéral a décidé, à titre de mesure exceptionnelle, d'admettre provisoirement différents groupes de personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers, qui sont entrés en Suisse avant le 31 décembre 1992, à condition, toutefois, que la longue durée de leur séjour ne soit pas due à un comportement abusif et que ces personnes se soient bien intégrées en Suisse. La réglementation adoptée pour «Action humanitaire 2000» concerne, en principe, quelque 30 000 personnes dont environ 50 % de ressortissants sri-lankais. En effet, la durée de leur séjour est due soit à la situation régnant dans leur État d'origine, soit à la décision des autorités suisses de donner la priorité à d'autres dossiers. Le Conseil fédéral estime qu'il est temps que les personnes séjournant en Suisse depuis de nombreuses années sachent si elles peuvent rester dans ce pays. Ces dernières années, le domaine de l'asile a été marqué par les conflits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. La situation étant revenue à la normale, les autorités chargées de l'asile peuvent désormais se consacrer systématiquement, en raison de la diminution du nombre des demandes d'asile, au règlement des cas en suspens⁹⁸.

67. À la fin de 1998, quelque 45 000 demandes d'asile étaient pendantes auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)⁹⁹. 28 400 personnes séjournaient encore en Suisse, à cette époque, bien que leur demande d'asile ait déjà abouti à une décision négative entrée en force. En 1998, 9,5 % des requérants d'asile (soit 2 032 personnes) ont été reconnus comme réfugiés et ont obtenu l'asile. À la fin de cette année-là, la Suisse comptait donc au total environ 24 500 réfugiés reconnus, habilités à séjourner durablement sur son territoire. En 1999, principalement sous l'effet du conflit du Kosovo, la Suisse a enregistré 46 068 nouvelles demandes d'asile, soit un accroissement de 11 %¹⁰⁰. En 1999, 2 050 requérants d'asile ont obtenu le statut de réfugié, soit un taux de reconnaissance

⁹⁸ À la demande des cantons et en présence des cas de rigueur répondant aux critères prescrits, les groupes de personnes suivants, entrés en Suisse avant la fin de 1992, peuvent bénéficier d'une admission provisoire: 5 294 personnes dont la demande d'asile est pendante en première instance; 944 personnes dont le recours est pendant auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA); 6 500 personnes dont le rejet de la demande d'asile est entré en force, mais dont le renvoi n'a pas été exécuté. S'y ajoutent 100 à 200 anciens saisonniers et titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, provenant de l'ex-Yougoslavie et ayant déposé, avant le 30 avril 1996, une demande d'asile suite à la levée de leur autorisation de séjour après la guerre en Bosnie; 100 à 200 personnes ayant retiré leur demande d'asile en vue d'obtenir de la part des cantons une autorisation pour cas de rigueur et ayant, par la suite, perdu le bénéfice de cette autorisation en raison de leur dépendance à l'égard de l'assistance; enfin, quelques dizaines de personnes relevant du domaine des étrangers, dont les conditions de séjour ont été provisoirement réglementées pour des raisons humanitaires dans le cadre de la campagne «Bosnie et Herzégovine».

⁹⁹ Voir Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 10), p. 20 et suiv., ainsi que les chiffres actualisés de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) sur Internet, <http://www.asyl.admin.ch>.

¹⁰⁰ Selon les chiffres indiqués par le HCR pour 1999, la Suisse est le pays qui a accueilli le plus grand nombre de requérants d'asile proportionnellement à sa population (6,5 pour 1 000 habitants). Vient en deuxième position la Belgique avec 3,5 requérants d'asile pour 1000 habitants, puis en troisième, les Pays-Bas et l'Autriche avec chacun 2,5 requérants d'asile.

moyen de 5,7 %. 27 143 demandes ont abouti à des décisions négatives; la Suisse a, par ailleurs, refusé d'entrer en matière sur 6 693 demandes. 11 378 autres cas relèvent de la rubrique «Autres décisions», qui comprend principalement les cas de retraits de demandes d'asile, à la suite de la mise en place du Programme d'aide au retour Kosovo (par. 68 ci-après). S'agissant du traitement des demandes, la durée moyenne de la procédure de première instance a été de 127 jours. À la fin de 1999, la Suisse avait enregistré 46 068 nouvelles demandes d'asile, occupant ainsi en chiffres absolus et à l'échelon mondial, la troisième position derrière la République fédérale d'Allemagne (88 239, fin novembre 1999) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (64 140). Pour l'année 2000, l'ODR table sur quelque 19 000 demandes d'asile. Il estime, en outre, que les dépenses dans ce domaine (quelque 1,5 milliard de francs suisses) devraient progressivement baisser pour n'atteindre plus que 1 milliard de francs suisses d'ici l'an 2003.

68. Le Programme d'aide au retour Kosovo, arrêté par le Conseil fédéral et comportant des prestations financières échelonnées visant à faciliter la réintégration des bénéficiaires dans leur pays d'origine, a favorisé le retour volontaire et rapide des personnes chassées de cette province par la guerre. C'est ce que l'on a constaté au cours des deux premières phases, dont la deuxième expirait le 31 mai 2000. À la fin de 1999, 15 830 personnes avaient déjà regagné volontairement la région des Balkans; le 23 mai 2000, 22 271 personnes avaient regagné volontairement leur pays d'origine grâce aux vols spéciaux affrétés par l'ODR en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations. Dans ce contexte, il convient de relever également les interventions des œuvres d'entraide suisses et de l'armée suisse à l'étranger¹⁰¹. L'aide apportée aux victimes des conflits dans l'ex-Yougoslavie représente l'action de la plus grande envergure que la Suisse ait jamais entreprise¹⁰².

4. Politique d'intégration

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

¹⁰¹ Voir *Revue du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes*, 4/99, annexe, p. 1.

¹⁰² Depuis 1991, l'aide humanitaire dispensée à l'ex-Yougoslavie a coûté quelque 260 millions de francs suisses à la Confédération. Ne sont pas compris dans cette somme les 120 millions de francs que l'Office fédéral des réfugiés a investis sur place pour les programmes d'aide au retour en Bosnie-Herzégovine (96 millions) et au Kosovo (6 millions). N'est également pas inclus dans ce montant le coût de la participation de l'aviation militaire suisse à l'opération «Alba» qui a consisté à acheminer par hélicoptère, au printemps et en été 1999, des biens de première nécessité aux réfugiés se trouvant en Albanie.

leur aptitude au retour. Le Conseil fédéral s'oppose à une intégration générale de tous les étrangers qui n'effectuent en Suisse qu'un séjour de courte durée¹⁰³.

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

71. Dans ce contexte, il convient également de relever le rôle éminemment important joué par la Commission fédérale des étrangers (CFE), dont l'existence a été consacrée dans la LSEE au cours de la période sous revue¹⁰⁴. La CFE est dorénavant habilitée à proposer le versement de subventions pour l'intégration sociale des étrangers et à se prononcer sur les demandes de subventions en vertu de l'article 25a LSEE¹⁰⁵. Cette disposition permet à la Confédération de soutenir financièrement les projets d'intégration élaborés par les cantons, les communes ou des tiers. Par ailleurs, il y a lieu de mentionner le rapport de la CFE sur l'intégration, du 22 octobre 1999. Celle-ci y recommande notamment que l'on développe les cours de langues ainsi que les actions de perfectionnement professionnel destinés aux adultes étrangers, que les étrangers soient plus étroitement associés aux décisions politiques, enfin que l'on mette en œuvre des projets visant à promouvoir l'intégration des élèves étrangers dans les écoles. Le Département fédéral de justice et police a chargé l'Office fédéral des réfugiés d'élaborer, à la lumière de ce rapport et sur la base de l'article 25a LSEE, une ordonnance sur l'intégration qui est censée entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Pour 2001, 5 millions de francs suisses ont été budgétés au titre du soutien aux projets susmentionnés. Ce montant sera porté ultérieurement à 7,5 millions de francs suisses.

72. Il convient enfin d'évoquer les mesures d'intégration dont l'ODR fait bénéficier les réfugiés reconnus comme tels. Une fois que la décision d'accorder l'asile a été prononcée et indépendamment du degré d'indigence de l'intéressé, un forfait unique est versé au réfugié pour qu'il suive un cours de langue (art. 22, par. 1, de l'ordonnance 2 sur l'asile¹⁰⁶). En outre, un forfait unique est versé aux réfugiés dépendant de l'assistance pour leur permettre de s'installer (art. 22, par. 2, de l'ordonnance 2 sur l'asile). Par ailleurs, l'ODR peut rembourser des prestations ponctuelles favorisant l'intégration professionnelle, telles que les charges salariales, les allocations d'initiation au travail, les mesures de perfectionnement, de recyclage et d'insertion (art. 45, par. 5, de l'ordonnance 2 sur l'asile). L'ODR participe également aux frais de projets visant à favoriser l'intégration des réfugiés (art. 45 de l'ordonnance 2 sur l'asile).

¹⁰³ Réponse du Conseil fédéral à la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (97.060) Minorité Aeby du 3 mars 1999 concernant la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (99 3035).

¹⁰⁴ En ce qui concerne la CFE, voir également ci-après 2^e partie, par. 227 et suiv.

¹⁰⁵ La modification correspondante de la LSEE est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999.

¹⁰⁶ Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (RS 142.312).

Quatre millions de francs suisses ont été inscrits au budget 2000 au titre des mesures susmentionnées.

D. Campagnes contre le racisme

1. Au niveau national

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

a) Un rapport sur l'extrémisme politique au sein de l'armée, du 16 décembre 1998, qui conclut que, chez les membres de l'armée, on retrouve peu ou prou les mêmes tendances extrémistes qu'au sein de la population civile et que les incidents qui ont été notés ne sont que des cas isolés. Le rapport relève, cependant, sans ambages que de tels incidents doivent être résolument sanctionnés et qu'aucune menée extrémiste ne doit être tolérée au sein de l'armée. Dans cet esprit, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) entend examiner, en collaboration avec les organismes compétents, l'opportunité de prendre d'autres mesures préventives et, le cas échéant, de les mettre en œuvre;

b) Dans la lutte contre les sites racistes et antisémites sur Internet, la Suisse occupe une position dominante sur le plan international (voir ci-après 2^e partie, par. 254). Dans ce domaine, la Suisse a appuyé l'initiative d'organiser un séminaire d'experts en marge de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Celui-ci s'est déroulé à Genève du 16 au 18 février 2000. Y ont été notamment abordés les aspects juridiques et techniques en relation avec les actes de racisme commis par la voie d'Internet;

c) À l'heure actuelle, la création d'une institution nationale chargée des droits de l'homme est à l'étude au sein de la Confédération. Le 4 novembre 1999, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire intitulée «Droits de l'homme. Création d'un service de médiation»¹⁰⁷. La commission chargée d'élaborer le projet y relatif devra déterminer la forme la plus judicieuse pour concrétiser la mesure demandée (création d'un service de médiation ou nomination d'un préposé aux droits de l'homme).

d) Les rapports de la Commission fédérale contre le racisme intitulés «Diskriminierungsverbot und Familiennachzug» [en allemand seulement] (1998); «L'antisémitisme en Suisse» (1998); «Des classes séparées?» (1999); «Les musulmans en Suisse» (1999), ainsi que le colloque du 18 janvier 2000 consacré à ce sujet.

2. Sur le plan international

74. La Suisse participe à nombre d'actions entreprises par les organisations internationales, qui visent à renforcer la protection des minorités et, par là, à faire pièce – directement ou

¹⁰⁷ Initiative parlementaire Fankhauser (N. 98.445).

indirectement – aux menées racistes. Voici quelques exemples de cette participation, énumération qui ne prétend pas à l'exhaustivité¹⁰⁸:

- a) Coopération avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)¹⁰⁹ du Conseil de l'Europe;
- b) Lors de la Conférence sur les spoliations des victimes de l'Holocauste, qui s'est tenue à Washington en décembre 1998, la Suisse a proposé d'organiser, sur Internet, une conférence internationale consacrée au racisme et à l'antisémitisme;
- c) Profitant de sa participation au Forum de Stockholm sur l'Holocauste (26-28 janvier 2000), le Gouvernement suisse a, une nouvelle fois, mis en garde contre le potentiel d'abus que recèle Internet;
- d) Participation au Programme «minorités nationales» pris en charge conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (par exemple, participation à la Conférence des délégués des gouvernements pour les minorités nationales);
- e) Soutien aux initiatives de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE): en particulier, la Conférence intitulée «Governance and Participation: Integrating Diversity», qui s'est tenue à Locarno du 18 au 20 octobre 1998 et dont les travaux ont notamment porté sur l'intégration des minorités nationales dans les processus de décision d'envergure nationale;
- f) Il faut mentionner, en outre, la Charte de sécurité européenne adoptée au Sommet d'Istanbul de l'OSCE (18 et 19 novembre 1999): lors des négociations relatives à cette charte, la Suisse s'est engagée en faveur d'une prise en compte des intérêts des minorités;
- g) La Suisse apporte de manière ciblée son appui au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme: financement de projets, délégation d'un coordinateur de projets, M. Michael Mureezi (depuis le printemps 1999);
- h) Participation au Groupe de travail du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Sintis;
- i) Participation au Groupe de travail sur les minorités ainsi qu'au Groupe de travail sur les populations autochtones.
- j) Promotion des droits de l'homme et de la compréhension mutuelle par le biais de la coopération au développement (voir diverses activités déployées par la Direction du développement et de la coopération – DDC).

¹⁰⁸ À ce sujet, voir également le rapport du Conseil fédéral sur la politique suisse des droits de l'homme [réponse au postulat Bäumlín du 17 décembre 1997 (N 97.3621)] en annexe.

¹⁰⁹ Voir le deuxième rapport sur la Suisse du 18 juin 1999, qui a été adopté par l'ECRI lors de sa vingtième assemblée générale tenue à Strasbourg du 7 au 10 décembre 1999 et qui a été présenté au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 694^e réunion, le 19 juin 2000.

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

I. CONDAMNATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE (art. 2)

A. Respect du principe de l'égalité de traitement par l'État
(art. 2, par. 1, al. a et b)

75. Comme on l'a exposé dans la première partie du présent rapport, le peuple et les cantons ont approuvé, le 18 avril 1999, la nouvelle Constitution fédérale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Le principe général de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination, contenu dans l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale, a donné naissance à une jurisprudence bien établie¹¹⁰, que la nouvelle Constitution ne remet nullement en question. Bien au contraire, l'article 8 de la nouvelle Constitution fédérale prévoit expressément:

«Article 8.– Égalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

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

76. Si on le compare à l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale, on remarque que l'article 8, paragraphe 1 de la nouvelle Constitution fédérale stipule clairement que le principe de l'égalité devant la loi ne s'applique pas seulement aux Suisses, mais à toute personne. Cette adaptation tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral ainsi que des opinions soutenues depuis longtemps par la doctrine dominante, selon lesquelles les étrangers peuvent eux aussi se réclamer de l'article 4 aCst. féd.¹¹¹. Cependant, le principe de l'égalité devant la loi exige que les situations identiques soient traitées de la même manière, conformément à leurs similitudes et que les situations différentes soient traitées d'une façon différente, selon leur caractère distinct¹¹². Il découle de ce principe que des inégalités de traitement peuvent être admises lorsqu'on peut les justifier par des arguments objectifs et sérieux, c'est-à-dire lorsque les situations dans lesquelles se trouvent deux personnes ou deux groupes se distinguent tellement sur des aspects importants qu'un traitement différencié paraît justifié au vu des situations effectives.

¹¹⁰ Voir le rapport initial de la Suisse, par. 50 et suiv.

¹¹¹ L'article 4 aCst. garantissait que «tous les Suisses sont égaux devant la loi». En 1888 déjà, le Tribunal fédéral avait étendu le domaine d'application de cette disposition aux étrangères et aux étrangers, sans le limiter aux personnes résidant en Suisse (ATF, 14, 489 et suiv.).

¹¹² Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3^e éd., Berne, 1999, p. 396 et suiv.; Walter Kälin et Martina Caroni, «Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft», dans Walter Kälin (éd.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte*, Bâle, Genève, Munich 1999, p. 67 à 94, particulièrement p. 68.

77. Bien qu'on ne dispose encore, au moment de la rédaction du présent rapport, d'aucune décision juridique relative à l'article 8, paragraphe 1, de la nouvelle Constitution fédérale, il est clair qu'il s'agit d'une simple mise à jour de l'article 4, paragraphe 1, de l'ancienne Constitution fédérale et que la jurisprudence courante continue d'être appliquée. On peut donc s'en tenir à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui veut que, dans le cadre de l'article 8 Cst. féd., le Tribunal fédéral examine si une réglementation ou l'interprétation d'une règle de droit établit des distinctions juridiques qui, dans la situation à laquelle s'applique la règle, ne sont pas fondées sur des motifs raisonnables, ou si elle néglige de reconnaître des distinctions qui s'imposent pourtant objectivement¹¹³. Un traitement égalitaire n'est requis que lorsque les circonstances sont pour l'essentiel les mêmes. Il convient de traiter des situations différentes en raison de leurs différences objectives¹¹⁴.

78. L'obligation d'assurer l'égalité devant la loi garantit un ordre juridique nuancé, reposant sur des distinctions objectivement fondées¹¹⁵. Il en découle qu'une inégalité de traitement positive – à savoir des mesures provisoires spécifiques prises en faveur de groupes particulièrement défavorisés et destinées à corriger une discrimination ancienne ou actuelle – est non seulement licite du point de vue du droit constitutionnel, mais peut même s'imposer dans certaines circonstances¹¹⁶. Toutefois, ces mesures ne peuvent viser qu'à éliminer les préjudices existants afin que les groupes jusqu'alors défavorisés dans le cadre de l'ordre constitutionnel se retrouvent sur un pied d'égalité avec les autres, mais elles ne peuvent pas pour autant leur procurer des avantages proprement dits.

79. L'article 4, paragraphe 2 aCst. féd. n'ancrait explicitement l'interdiction de la discrimination que dans le cas de la discrimination selon le sexe; le texte constitutionnel actuel prend en compte d'autres domaines: il interdit entre autres de désavantager, en raison de sa race, de son origine ethnique, de sa langue ou de ses convictions religieuses, c'est-à-dire en raison d'une caractéristique connotée négativement, une personne déterminée par rapport à une autre personne qui se trouve pourtant dans la même situation, mais ne présente pas cette caractéristique¹¹⁷. Les garanties constitutionnelles, telles qu'elles sont définies dans l'article 8,

¹¹³ Parmi de nombreuses références, ATF, 123, I, 1 consid. 6a, p. 7; 121, I, 129 consid. 4d, p. 134 et suiv.

¹¹⁴ Voir Georg Müller, «L'article 4», dans Jean-François Aubert *et al.* (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle *et al.*, 1987, ainsi que les additifs ultérieurs, n^{os} 30 et 39.

¹¹⁵ J.P. Müller, *op. cit.* (*supra*, note 112), p. 396 et suiv.

¹¹⁶ Message du Conseil fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et les révisions y relatives du droit pénal (FF, 1992, III, 265 et suiv., ch. 521; J.P. Müller, *op. cit.* (*supra*, note 112), p. 447 et suiv.

¹¹⁷ Tandis que l'obligation de l'égalité devant la loi exprime l'aspect positif du principe du traitement égalitaire [«Tous les êtres humains sont égaux devant la loi» (art. 8, par. 1, Cst. féd.), l'interdiction de la discrimination (art. 8, par. 2, Cst. féd.)], en montre la face négative.

paragraphe 1 et 2, Cst. féd., interdisent par conséquent de marquer une différence entre les individus et ainsi d'en désavantager certains, simplement parce qu'ils sont d'origine étrangère ou appartiennent à une autre culture ou à une autre religion. Cette disposition interdit donc à la majorité de défavoriser par une inégalité de traitement les membres de la minorité en raison de leur origine ou de leurs caractéristiques linguistiques, culturelles, ethniques ou autres.

80. Il faut relever à ce propos que le Tribunal fédéral a précisé, dans deux arrêts, sa jurisprudence au sujet des conditions dans lesquelles les étrangères et les étrangers peuvent invoquer la liberté du commerce et de l'industrie: dans un arrêt du 26 février 1997 (ATF, 123, I, 19) concernant l'admission d'un ressortissant étranger à un stage d'avocat, le Tribunal fédéral a retenu qu'une personne étrangère titulaire d'une autorisation annuelle de séjour – qui est soumise aux restrictions de police des étrangers – ne peut pas se prévaloir, pour obtenir son inscription au stage d'avocat, de la liberté du commerce et de l'industrie au même titre qu'un étranger au bénéfice d'un permis d'établissement (voir aussi *infra*, par. 130). Cependant, dans un autre arrêt rendu le 4 juillet 1997 (ATF, 123, I, 212), le Tribunal fédéral a considéré qu'un étranger pouvait se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie, pour autant qu'il soit exempté des mesures de limitation du marché du travail et puisse prétendre au renouvellement de son permis de séjour en vertu de l'article 7, paragraphe 1, LSEE.

B. Le problème de la discrimination entre étrangers et la réserve formulée par la Suisse en faveur de sa politique d'immigration (art. 2, par. 1, al. a)

81. Lors de la présentation du rapport initial, la politique de la Suisse envers les étrangers reposait encore sur deux principes: celui de la limitation du nombre d'étrangers et celui de l'intégration des étrangers qui vivent et travaillent dans le pays (voir le rapport initial, par. 54 et suiv.). Alors que l'admission des étudiants et des stagiaires, notamment dans le domaine de la coopération technique, obéissait aux mêmes critères pour tous les ressortissants étrangers, c'était le système des «pays de recrutement traditionnels» qui était appliqué pour l'admission au marché du travail. Les autorités avaient introduit ce modèle, dit «modèle des trois cercles», au début des années 90 pour recruter les travailleurs étrangers¹¹⁸.

82. Depuis lors, la politique suisse en matière d'intégration et de migration a fait l'objet d'une révision partielle. En 1998, on a renoncé définitivement au modèle des trois cercles¹¹⁹.

¹¹⁸ Art. 8 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE), RS 823.21. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des réfugiés et des étrangers avait annoncé sa politique, (FF, 1991, III, 327. Voir ATF, 122, II, 113, 115 et suiv.; Andreas Auer, «Constitution et politique d'immigration; la quadrature des trois cercles», dans AJP/PJA (Pratique juridique actuelle), 1996, p. 1230 et suiv.

¹¹⁹ Voir Kälin et Caroni, «Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft», *op. cit.* (*supra*, note 112), p. 80 et suiv.

Le Gouvernement suisse, par la révision de la réglementation relative aux étrangers 1998 et 1999, a abandonné la politique des trois cercles¹²⁰ et l'a remplacée, conformément aux propositions émises dans le rapport final de la Commission d'experts «migration» (août 1996), par un «système binaire d'admission»¹²¹. Les autorisations délivrées par la Suisse jusqu'au 31 octobre 1998 avaient montré que la plupart des personnes provenant des pays de l'ancien cercle médian (États-Unis d'Amérique, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) étaient hautement qualifiées. La révision du système de recrutement ne conduit donc, dans la pratique, à aucun changement notable. Pour autant que des postes de travail ne puissent être occupés par des Suisses au chômage ou des étrangers demandeurs d'emploi domiciliés en Suisse et autorisés à y exercer une activité professionnelle, des travailleurs pourront être recrutés en priorité dans les pays membres de l'Union européenne et de l'AELE.

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

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

85. Du point de vue de la Convention, le traitement de faveur accordé aux ressortissants des pays de l'Europe occidentale dans le cadre des rapports commerciaux étroits établis, et que les sept accords bilatéraux sectoriels du 21 juin 1999 entre la Suisse et l'Union européenne devront encore renforcer, ne pose pas de problèmes de principe¹²². Un des sept accords régit de façon globale la libre circulation des personnes. Bien que la Convention ne contienne aucune réserve générale concernant d'éventuels traités spéciaux prévoyant des privilèges, de tels accords sont, de l'avis du Conseil fédéral, compatibles avec elle, dans la mesure où ils se réalisent dans le

¹²⁰ L'article 8 modifié OLE est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998 (RO 1998, p. 2726). En se fondant sur l'article 8, paragraphe 1 OLE, on ne peut octroyer une autorisation de séjour pour le premier exercice d'une activité rémunérée qu'à des ressortissants des pays de l'Union européenne ou de l'AELE. Les personnes d'autres pays ne peuvent être recrutées qu'exceptionnellement, dans la mesure où elles disposent de qualifications particulières, manifestement indispensables pour une tâche déterminée.

¹²¹ Voir aussi *infra*, 3^e partie, par. 270.

¹²² Voir le message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (FF, 1992, III, 265 et suiv., ch. 54).

cadre d'unions économiques étroites, sur la base de la réciprocité¹²³. Il faudra examiner de plus près la possibilité d'un retrait de la réserve émise par la Suisse sur l'article 2, paragraphe 1, alinéa *a*, lorsque les accords bilatéraux avec l'Union européenne et la nouvelle loi sur les ressortissants étrangers «de pays tiers», qui est encore en projet, seront entrés en vigueur.

C. L'interdiction de la discrimination et son application aux rapports entre individus
(art. 2, par. 1, al. *c* et *d*)

86. Sur la question de l'interdiction de la discrimination et de la possibilité d'un effet horizontal entre individus, on doit se reporter principalement au rapport initial (par. 57 et suiv.). Selon la jurisprudence et la doctrine traditionnelles, l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est définie à l'article 8 Cst. féd., ne peut, par principe, avoir d'effet horizontal dans les rapports entre individus, sauf dans quelques cas particuliers¹²⁴. Déjà dans son message du 2 mars 1992 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral avait estimé qu'il était difficilement réalisable de prendre des mesures législatives supplémentaires, en sus de l'adjonction au Code pénal, visant à mettre en œuvre l'obligation de lutter activement contre le comportement discriminatoire des personnes privées, telle que la prévoit l'article 2, paragraphe 1¹²⁵.

87. Il est vrai que les ouvrages récents de droit suisse et la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaissent l'effet horizontal indirect des libertés individuelles inscrites dans la Constitution fédérale¹²⁶. La doctrine considère de plus en plus qu'on peut et qu'on doit refuser la protection juridique à une personne qui agirait ou tiendrait des propos à caractère discriminatoire dans les

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

¹²⁴ G. Müller, *loc. cit.* (*supra*, note 114), n° 26.

¹²⁵ «Une disposition de droit privé, qui interdirait aux particuliers d'établir dans leurs relations privées des distinctions fondées sur la discrimination raciale, se heurterait à des problèmes considérables d'application pratique, dans la mesure où la preuve d'un tel comportement serait très difficile à apporter» (message, p. 286).

¹²⁶ Voir Häfelin et Haller, *loc. cit.* (*supra*, note 79), n° 1105 et suiv.

rapports contractuels privés¹²⁷. En ce qui concerne le droit contractuel du travail, on retiendra notamment qu'un licenciement est considéré comme abusif, et qu'il est donc assorti d'une obligation de verser des indemnités, lorsqu'il est prononcé par une partie «pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie» (art. 336, par. 1, al. a CO)¹²⁸. On retrouve la même idée pour ce qui est des baux à loyer: un propriétaire n'a pas le droit de refuser un locataire de remplacement que lui a présenté le locataire qui résilie son bail de manière anticipée «pour de vagues appréhensions, une antipathie ou une attitude négative par principe envers une certaine catégorie de personnes» (voir ATF, 119, II, 36 et suiv. et 38 et suiv.; 117, II, 156 et suiv. et 159). Le Tribunal fédéral a estimé que des demandeurs d'asile, par exemple, étaient des locataires de remplacement tout à fait valables, et qu'on n'avait pas le droit de les refuser simplement en raison de leur statut¹²⁹.

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

D. Encouragement aux organisations et aux mouvements intégrationnistes
(art. 2, par. 1, al. e)

89. Ce point sera traité plus avant dans la section consacrée à l'article 7 de la Convention (mesures positives contre les comportements racistes) [voir *infra*, sect. VI].

II. CONDAMNATION DE L'APARTHEID (art. 3)

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

¹²⁷ Martin Philipp Wyss, «Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen – Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?», dans Walter Kälin (éd.), *Das Verbot ethnischer Diskriminierung*, RDS (*Revue de droit suisse*), fascicule 29, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1999, p. 115 et suiv. et p. 133.

¹²⁸ Cette solution renoue avec la loi sur l'égalité (art. 9 LEg).

¹²⁹ Arrêt non publié du Tribunal fédéral du 7 mars 1995 (reproduit dans «Mietrechtspraxis», *Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht*, 1997, p. 155 et suiv.).

91. Les relations que la Suisse et l’Afrique du Sud entretiennent actuellement sont très bonnes et elles se sont intensifiées dans les dernières années¹³⁰. Depuis les élections générales libres de 1994 et de 1999, la démocratie en Afrique du Sud s’est affermie. Le gouvernement du président Mandela a placé la réconciliation du pays et la réunification de la société, profondément divisée, en tête de liste de ses priorités. Venir à bout des décennies de l’apartheid prendra, il est vrai, encore quelque temps. Avec son programme spécial de coopération au développement, la DDC fournit une importante contribution à la réduction des inégalités entre riches et pauvres, ainsi qu’à la stabilisation et au renforcement de la démocratie sud-africaine. Les points principaux de la coopération sont la réforme agraire (en soutenant les droits de ceux qui n’avaient pas de terres jusqu’à présent à devenir propriétaires; en soutenant les communautés rurales; en renforçant la législation; en apportant des informations sur les modalités de l’accession à la propriété foncière et de la restitution des terres), l’éducation de base (en améliorant la formation en vue d’une meilleure égalité des chances sur le marché du travail; en développant l’école dans le secteur primaire; en offrant un système de bourses; en formant les adultes ou en les alphabétisant), ainsi que la démocratisation et la société civile (en encourageant et en perfectionnant la culture démocratique, la compréhension et le respect des droits de l’homme; en renforçant les droits des groupes défavorisés). Avant 1994 déjà, la DDC avait soutenu des organisations non gouvernementales d’Afrique du Sud qui s’engageaient pour une société démocratique fondée sur le principe d’égalité. Le programme spécial de la DDC actuellement en cours et limité à la fin de 2004 doit contribuer à ce que la transition vers la période «post-apartheid» s’accomplisse avec le moins de tensions sociales et de violence possible.

92. Le DFAE dirige en outre un programme de mesures pour la promotion de la paix. Dans le cadre des mesures pour la promotion de la paix et de la démocratie, la Suisse a notamment soutenu, au moyen de plusieurs contributions financières, la Truth and Reconciliation Commission (Commission Vérité et Réconciliation) sud-africaine, qui contribue de façon importante à la réconciliation du pays par ses recherches et ses analyses du passé. Ainsi, pendant environ une année, deux experts faisant office de juges d’instruction internationaux ont pu être délégués. En février 1997, la Suisse s’est engagée par contrat avec la Commission Vérité et Réconciliation et elle a été ainsi le premier pays à consacrer une somme de 500 000 francs suisses aux victimes de l’apartheid. La première moitié de cette somme a été versée immédiatement, en mars 1997. De plus, il faut rappeler que le Secrétariat d’État à l’économie (SECO)¹³¹ soutient depuis 1995, à concurrence de 12 millions de francs suisses, le développement du secteur économique privé et notamment la promotion des petites et moyennes entreprises des groupes de population défavorisés.

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

¹³⁰ Voir à ce sujet les réponses du Conseil fédéral à la question simple CN Hollenstein (97.1031) du 20 mars 1997 et l’interpellation du groupe socialiste (99.3015) du 1^{er} mars 1999.

¹³¹ Autrefois Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE).

	1997	1998	1999
	(en millions de francs suisses)	(en millions de francs suisses)	(en millions de francs suisses)
Programme de la DDC (sans les contributions aux œuvres d'entraide)	12,8	11,5	7,5
Programme de promotion de la paix du DFAE (DP 111)	4,1	3,8	4,4
OFAEE (SECO)	2,5	1,0	1,7
Total du travail public de coopération au développement	19,4	16,3	13,6

III. MESURES VISANT À PUNIR CERTAINS ACTES DE DISCRIMINATION RACIALE (art. 4)

A. Dispositions pénales de l'article 261 bis CP et de l'article 171c CPM (art. 4, al. a)

1. Généralités

94. L'article 4, alinéa *a*, de la Convention demande notamment que les États parties déclarent punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale et toute incitation de tiers à la discrimination raciale. La Suisse s'est acquittée de cette tâche en adoptant les dispositions pénales de l'article 261 *bis*, paragraphes 1 à 3 du Code pénal civil (CP)¹³² et de l'article 171c du Code pénal militaire (CPM)¹³³, dont la teneur est identique. Ces dispositions, qui ont fait l'objet d'un référendum¹³⁴, ont été acceptées le 25 septembre 1994 par 54,7 % des suffrages exprimés¹³⁵. Au cours de la campagne qui a précédé le vote, les opposants se sont principalement réclamés des libertés d'expression et d'information.

95. À la suite à l'acceptation de ces dispositions, le Parlement a examiné à de nombreuses reprises les tensions pouvant exister entre l'application et l'interprétation de l'article 261 *bis* CP et la liberté d'opinion. Ainsi le Conseil national, sur proposition du Conseil fédéral, a refusé

¹³² RS 311.0.

¹³³ RS 321.0.

¹³⁴ FF, 1993, II, 868.

¹³⁵ FF, 1994, II, 1416 f.; FF, 1994, V, 521 et 523. Avec une participation électorale de 45,9 %, 1 132 662 votants ont accepté le projet, 939 975 l'ont rejeté (voir aussi Office fédéral de la statistique, *Miroir statistique de la Suisse*, 1996, p. 378 et suiv.).

le 3 mars 1999 la motion Gusset du 19 juin 1997 (CN 97.3327)¹³⁶. Ensuite, dans une motion déposée le 21 avril 1999¹³⁷, quelques parlementaires de l'aile droite ont demandé que le Conseil fédéral abroge la loi antiraciste pour cause de conflit avec l'article 16 de la nouvelle Cst. féd. (Libertés d'opinion et d'information); finalement, en décembre 1999, il a été demandé que la Commission fédérale contre le racisme (CFR) soit dissoute¹³⁸. Dans sa prise de position du 18 août 1999 sur la motion Scherrer, le Conseil fédéral a estimé que ni l'ancien droit ni la nouvelle Constitution ne garantissaient la liberté d'opinion sans réserve. De plus, il est possible, selon les procédures pénales de la plupart des cantons, de mettre les frais de procédure à la charge du plaignant et de l'obliger à rembourser les dépens de la personne accusée, lorsqu'il a intentionnellement ou par négligence grave déposé une plainte pour infraction à l'article 261 *bis* contre un innocent. Le Conseil fédéral a particulièrement développé les points suivants:

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

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

¹³⁶ BO CN 1999, p. 109. Voir aussi: Interpellation Keller «Racisme. Application de la norme pénale», CN 94.3375); et interpellation du groupe du Parti suisse de la liberté, du 17 mars 1999 («Racisme. Plaintes abusives», CN 99.3092).

¹³⁷ Motion Scherrer («Abrogation de la loi sur le racisme» du 21 avril 1999, CN 99.3169).

¹³⁸ Postulat Mörgele «Dissolution de la Commission fédérale contre le racisme», du 22 décembre 1999 (CN 99.3645); voir, à ce sujet, *infra*, par. 219.

96. D'autres milieux politiques se sont également consacrés à cette question et, les 27 et 28 mars 1997, le groupe de travail «Junge Panther Schweiz JPS» a déposé une initiative populaire pour examen préliminaire à la Chancellerie fédérale. Cette initiative, intitulée «Pour la liberté de parole et la levée simultanée de l'interdiction du racisme»¹³⁹, avait pour objectif d'abroger la norme pénale antiraciste. La collecte de signatures a débuté le 12 mai 1998¹⁴⁰. Cependant, l'initiative, lancée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a déjà échoué au stade de la collecte de signatures, le comité d'initiative n'ayant pu rassembler le nombre de signatures nécessaire avant l'expiration du délai imparti, le 12 novembre 1999¹⁴¹.

97. L'expérience démontre que presque toute nouvelle disposition pénale présente, dans les premiers temps, des difficultés d'application; il n'en va pas différemment de la norme contre la discrimination raciale. Selon un sondage mené sur mandat de deux organisations juives par l'Institut de recherche *Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung* (GFS) sur le thème de l'antisémitisme, et dont les résultats ont été publiés en mars 2000¹⁴², 69 % des Suisses approuvent aujourd'hui la norme pénale antiraciste, tandis que 15 % la désapprouvent. De plus, les tribunaux cantonaux et le Tribunal fédéral connaissent une jurisprudence de plus en plus ferme (voir ci-dessous par. 104 et suiv.).

2. Bases légales

98. L'article 261 *bis* du Code pénal (CP) stipule:

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

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

¹³⁹ Lors de l'examen préliminaire, la Chancellerie fédérale a pris la décision de changer le titre de l'initiative populaire (FF, 1998, 2177 et suiv.). Le comité d'initiative a déposé un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral: à l'origine, le comité d'initiative voulait intituler son initiative populaire simplement «pour la liberté de parole». La Chancellerie fédérale a constaté que la seule mesure spécifiée expressément figurant au début du texte de l'initiative (l'abolition de l'article 261 *bis* CP) était absente du titre et, par conséquent, qu'un élément décisif, selon les dires des auteurs, faisait défaut. On courait le danger que le lecteur dénué de préjugés soit induit en erreur en ne lisant que le titre (voir Arrêt de la première cour de droit public du Tribunal fédéral du 30 mars 1998 [1A.314/1997/boh]).

¹⁴⁰ FF, 1998, 2177-2189.

¹⁴¹ FF, 1999, 8892.

¹⁴² L'enquête sur l'antisémitisme a été conduite sur mandat de la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (Cicad) à Genève et de l'American Jewish Committee (AJC) de New York. En janvier 2000, l'Institut de recherche GfS a interrogé par téléphone 1 210 personnes représentatives de Suisse allemande et de Suisse romande.

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

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

Celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public;

Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.»

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

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

a) Interdiction d'appeler publiquement à la haine contre une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race ou d'organiser des actions de propagande (art. 216 *bis*, par. 1 à 3 CP);

b) Interdiction de nier, de minimiser grossièrement ou de chercher à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (art. 216 *bis*, par. 4 CP);

c) Interdiction de refuser une prestation destinée à l'usage public à une personne ou à un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse (art. 261 *bis*, par. 5 CP).

101. Quelques éléments sont communs aux différentes formes d'infraction qui sont contenues dans l'article 261 *bis*, et, par là même, certains problèmes. C'est le cas par exemple de la question du bien juridiquement protégé, de l'application de la norme restreinte aux actions commises en public et du cercle de personnes qui sont protégées par cette norme. On a principalement débattu de la première question, les deux autres ne souffrant guère d'incertitude, ni du point de vue de la doctrine, ni de l'application du droit (voir ci-dessous par. 104 et suiv.). Ci-après sont résumés quelques points sur lesquels la jurisprudence et la doctrine s'accordent pour l'essentiel¹⁴³.

¹⁴³ Marcel A. Niggli, *Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG*, Zürich, 1996 (*Discrimination raciale: un commentaire au sujet de l'art. 261^{bis} CP et de l'art. 171c CPM*, trad. par Marie-Annick Peyraud-Bouchard, Zurich, 2000). En 1999 est paru un supplément édité par la Société pour les minorités en Suisse (GMS) et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA), *Rassendiskriminierung, Gerichtspraxis zu Art. 261^{bis} StGB, Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998*; voir également Alexandre Guyaz, *L'incrimination de la discrimination raciale*, thèse, Lausanne, 1996;

102. Le Tribunal fédéral a précisé, dans un arrêt rendu le 5 décembre 1997 (voir ci-dessous par. 109), la question du bien juridiquement protégé et a considéré que l'article 261 *bis* CP protégeait non seulement la paix publique, mais aussi la dignité de l'individu¹⁴⁴. Ce qui est essentiel ici, c'est que la paix publique, n'est protégée qu'indirectement, comme conséquence de la protection accordée à la dignité humaine. L'article 261 *bis* CP protège la dignité de l'individu dans la mesure où celui-ci appartient à une race, à une ethnie ou à une communauté religieuse particulière, ce qui est exprimé sans ambiguïté dans le paragraphe 4, mais aussi, en substance, dans les paragraphes 1 à 3. Il convient d'indiquer que le législateur suisse est allé au-delà des exigences découlant de la Convention en incluant expressément, parmi les actes punissables, la discrimination fondée sur des motifs religieux et le refus d'une prestation offerte publiquement. La disposition pénale ne protège pas uniquement des groupes de personnes, comme le prévoit la Convention, mais également les individus.

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

3. Jurisprudence des tribunaux dans l'application des dispositions pénales

a) Jurisprudence cantonale

104. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1995, de la loi antiraciste, quelque 300 jugements ont été prononcés (en incluant les procédures suspendues)¹⁴⁵. Chaque année, une centaine de cas sont soumis à des expertises judiciaires. Pendant la période couverte par le présent rapport, une

Karl-Ludwig Kunz, «Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung – Bemerkungen zur bundesrätlichen Botschaft», dans *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 109, 1992, p. 154 et suiv.; Jörg Rehbert, *Strafrecht IV: Verbrechen gegen die Allgemeinheit*, 2^e éd., Zurich, 1996; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht*, principalement la partie II: *Straftaten gegen Gemeininteressen*, 4^e éd., Berne, 1995, par. 39, n^{os} 21 et suiv., ainsi que Stefan Trechsel, *Schweizerisches Strafbuch, Kurzkomentar*, 2^e éd., Zurich, 1997.

¹⁴⁴ Auparavant on ignorait si l'article 261 *bis* CP protégeait la paix publique, comme une partie importante de la doctrine le soutenait (voir message et encore le rapport initial, par. 66; voir également Kunz, *op. cit.*; Trechsel, *op. cit.*; critique Stratenwerth, *op. cit.*), ou bien la dignité humaine (Niggli, *op. cit.*; Rehberg, *op. cit.*).

¹⁴⁵ Pour avoir une vision d'ensemble approfondie, voir la chronologie de H. Stutz, qu'on peut trouver sur Internet à l'adresse <http://www.gra.ch>. Voir également ci-dessous 3^e partie, par. 301 et suiv.

jurisprudence cantonale bien assise s'est développée, qui peut s'appuyer sur une littérature scientifique étayée¹⁴⁶.

105. Procéder à une classification des jugements rendus jusqu'à présent n'est pas simple, puisque les faits à la base sont fort différents et qu'on ne peut trouver un dénominateur commun que dans peu de cas. Un groupe qu'on peut toutefois clairement délimiter, qui est aussi celui pour lequel il y a eu le plus de condamnations, est constitué par les actions à caractère antisémite. Il y a eu des condamnations, entre autres, de lettres de lecteurs¹⁴⁷, de propos tenus dans une circulaire provenant d'un groupement religieux (voir ci-dessous par. 109), d'une satire de carnaval, mais encore d'autres agissements à caractère antisémite (gestes ou paroles)¹⁴⁸. Pourtant, ce sont surtout les écrits qui nient, minimisent ou tentent de justifier l'Holocauste¹⁴⁹, ainsi que ceux qui utilisent des citations notoires de l'antisémitisme qui ont entraîné un grand nombre de jugements¹⁵⁰.

106. Si l'on peut trouver un dénominateur commun aux décisions mentionnées ci-dessus, il est en revanche difficile de classer les faits restants sur lesquels on a déjà statué. On a, par exemple, prononcé des condamnations pour discrimination raciale envers des groupes déterminés de personnes. Mais les faits sont trop variés pour qu'on puisse isoler des catégories pour lesquelles on estimerait que les éléments constitutifs selon l'article 261 *bis* CP sont réalisés (ou, au contraire, ne le sont pas). Ils vont des actes de «sprayers»¹⁵¹ à la menace de voies de fait¹⁵², en passant par les apostrophes grossières et les injures¹⁵³. Les décisions selon lesquelles l'article 261 *bis* n'était pas applicable ne forment pas non plus un tableau particulièrement significatif, d'autant plus qu'on ne voit pas toujours si une procédure pénale a été suspendue parce que la situation en matière de preuve n'était pas claire ou parce que les autorités de décision ont

¹⁴⁶ En octobre 1996 est paru le premier commentaire sur l'application des articles 261 *bis* CP et 171c CPM (voir Niggli, *op. cit.*, *supra*, note 143), puis en 1999, le supplément sur la jurisprudence 1995-1998 (*ibid.*).

¹⁴⁷ Ordonnance pénale du juge informateur du district du Nord Vaudois, du 28 mai 1998.

¹⁴⁸ Voir notamment les jugements du tribunal correctionnel de Bâle-Ville, du 17 mars 1998 et du 22 avril 1998 (salut hitlérien).

¹⁴⁹ Voir notamment les jugements du tribunal cantonal du canton de Vaud du 8 juin 1998 et du tribunal correctionnel du district de Vevey du 8 octobre 1997 (*Les mythes fondateurs de la politique israélienne*); ainsi que l'ordonnance pénale du Procureur général du canton de Genève du 14 août 1997 (également à cause de ce livre).

¹⁵⁰ Voir notamment l'ordonnance pénale du juge d'instruction de Schaffhouse, du 18 mars 1997.

¹⁵¹ Voir notamment la décision de l'autorité tutélaire pénale du district d'Uster, du 14 juillet 1995.

¹⁵² Voir notamment le jugement du tribunal de district de Zurich, du 16 février 1998.

¹⁵³ Voir notamment l'ordonnance pénale du juge d'instruction du district de Saint-Gall, du 10 mars 1998.

considéré que les conditions du délit n'étaient pas réalisées. On peut tout de même constater qu'on a fréquemment exclu l'applicabilité de l'article 261 *bis* CP simplement parce que le critère de l'action publique n'était pas rempli, notamment dans les cas d'altercations qui avaient lieu sans témoins. Il convient encore de mentionner qu'en 1999, pour la première fois, on a prononcé une condamnation pour refus d'offrir une prestation destinée à l'usage public.

107. Plusieurs affaires relatives à des procédures judiciaires concernant la loi antiraciste ont connu un écho important auprès des médias et de l'opinion publique, ce qui concourt aussi à la prévention de tels actes. La poursuite d'un négationniste notoire en a constitué un des cas les plus spectaculaires¹⁵⁴: en avril 1996, le Procureur général a porté une accusation auprès du tribunal de district de Baden (canton d'Argovie) pour discrimination raciale et, en juillet 1998, l'accusé a été condamné à 15 mois d'emprisonnement ferme et à 8 000 francs d'amende. De plus, le condamné a dû payer 1 000 francs à un plaignant qui avait intenté une action civile contre lui pour injure; 10 000 francs provenant de la vente de livres révisionnistes ont également été saisis. La Cour suprême du canton d'Argovie a confirmé ce jugement en juin 1999, sur quoi l'accusé a persévéré en déposant un pourvoi en nullité auprès du Tribunal fédéral. Mais, le 22 mars 2000, le Tribunal a rejeté ce pourvoi comme mal fondé et a confirmé la peine d'emprisonnement ferme de 15 mois¹⁵⁵.

108. Les autorités cantonales sont tenues par l'article premier, paragraphe 16 de l'ordonnance sur la communication du 28 novembre 1994 (RS 312.3) de communiquer au ministère public tous les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu se rapportant à l'article 261 *bis* CP. Le ministère public met à la disposition de la Commission fédérale contre le racisme, entre autres, les copies de ces jugements¹⁵⁶.

b) Jurisprudence du Tribunal fédéral

109. Le 5 décembre 1997, le Tribunal fédéral a rendu son premier arrêt en application de la nouvelle disposition pénale: dans l'arrêt ATF, 123, IV, 202, le Tribunal fédéral, se prononçant sur l'article 261 *bis*, paragraphes 1 et 4 CP, a estimé que cette disposition protégeait la dignité de l'individu dans la mesure où celui-ci appartient à une race, une ethnie ou une religion. Se rend ainsi coupable celui qui discrimine une personne en raison de sa race, de son ethnie ou de sa religion présumées; peu importe que ces appartenances soient réelles ou non (consid. 3a). La notion d'«inciter à la haine» comprend aussi celle d'attiser ou d'exciter de tels sentiments (consid. 3b). Est considéré comme public tout particulièrement ce qui s'adresse à un vaste cercle de destinataires (consid. 3d). Sur le plan subjectif, l'infraction suppose un comportement intentionnel, dicté par des mobiles de discrimination raciale (consid. 4c). L'affaire se rapportait à un envoi de nombreuses lettres contenant des propos antisémites. Le Tribunal fédéral a confirmé

¹⁵⁴ La presse a rendu compte régulièrement du déroulement de la procédure (voir, par exemple, *Neue Zürcher Zeitung* des 6 juillet 1995, 10 avril 1996, 12 mars 1998, 17 juillet 1998, 22 juillet 1998, 24 juillet 1999, 30 décembre 1999 et 27 avril 2000).

¹⁵⁵ Arrêt 6S.719/1999, du 22 mars 2000.

¹⁵⁶ Voir ci-dessous 3^e partie, par. 301 et suiv.

la peine privative de liberté de quatre mois fermes et l'amende de 5 000 francs infligées au requérant.

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

111. Le Tribunal fédéral a considéré, dans un arrêt du 10 août 1999, que le principe de responsabilité en cascade ne pouvait être appliqué dans les cas de discrimination raciale¹⁵⁷. Celui qui diffuse un livre contenant des propos racistes ne peut pas invoquer la responsabilité en cascade prévue dans le droit pénal de la presse et rejeter toute la responsabilité pénale sur l'auteur¹⁵⁸. C'est la conclusion qu'on peut tirer de la motivation écrite de l'arrêt du Tribunal fédéral portant sur le cas d'un libraire de Montreux, qui avait diffusé et vendu en librairie le livre révisionniste *Les mythes fondateurs de la politique israélienne*, du Français Roger Garaudy. En effet, lorsqu'une disposition légale interdit précisément la publication de certains contenus, considérer que l'auteur de l'écrit est le seul responsable irait à l'encontre du but visé par la loi. On peut prendre l'exemple de l'interdiction de la représentation de la violence et de la pornographie dure (art. 135 et 197 CP); il serait choquant, dans de tels cas, de ménager celui qui diffuse ces objets et de ne punir que le fabricant ou l'importateur. D'après l'arrêt susmentionné, il en va de même pour les infractions pénales pour discrimination raciale. Le but de la norme pénale antiraciste, qui est notamment de prohiber les publications contenant des propos racistes, serait détourné si celui qui diffuse de tels écrits pouvait bénéficier du privilège accordé par le droit pénal de la presse et que la responsabilité soit rejetée sur l'auteur seul.

112. Dans un arrêt du 3 novembre 1999, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence et considéré qu'on pouvait également appliquer le paragraphe 4 de l'article 261 *bis* CP, lorsque des propos racistes s'adressaient à des tiers et non pas seulement à la minorité concernée directement¹⁵⁹. L'arrêt ATF, 124, IV, 121 (voir *supra*, par. 110) permettait de conclure que seuls les trois premiers paragraphes de l'article 261 *bis* CP s'appliquaient en cas de discrimination publique devant des tiers. Alors que l'affaire dont il s'agissait traitait de la propagation du sentiment de haine envers les Noirs, le Tribunal fédéral a dû ensuite juger la dénégaration du génocide (c'est-à-dire de l'extermination des Juifs sous le III^e Reich), mentionnée uniquement au paragraphe 4 de la disposition. Selon l'arrêt de la Cour de cassation pénale, ce comportement est

¹⁵⁷ Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral, du 10 août 1999 (6S.810-813/1998).

¹⁵⁸ «Lorsqu'une infraction aura été commise par la voie de presse et consommée par la publication elle-même, l'auteur de l'écrit en sera seul responsable [...]» (art. 27, par. 1 CP).

¹⁵⁹ Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral, du 3 novembre 1999 (6S.186/1999).

également punissable lorsque les propos en question sont tenus devant des tiers et non pas seulement devant les Juifs concernés.

113. La Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral a annulé la condamnation du rédacteur d'un journal, qui avait été condamné à trois mois de prison avec sursis par la cour d'appel de Bâle pour plusieurs actes de discrimination raciale. Le Tribunal fédéral a approuvé, en quelques rares points, le recours de droit public ainsi que le pourvoi en nullité du rédacteur; cependant, il a par ailleurs confirmé le bien-fondé de la condamnation pour discrimination raciale et renvoyé l'affaire à la Cour d'appel cantonale pour un nouveau jugement. Le Tribunal fédéral a annulé la condamnation, notamment pour des raisons de procédure, jugeant que le procureur général n'avait pas laissé assez de temps à l'accusé pour préparer sa défense¹⁶⁰. Le Tribunal fédéral a partiellement approuvé le pourvoi en nullité, considérant – contrairement à l'instance précédente – que deux passages du texte incriminé n'étaient pas pertinents du point de vue pénal. Il s'agit, premièrement, de l'expression «*Holocaust-Hysterie*» (hystérie de l'Holocauste), qui, du point de vue du Tribunal fédéral, ne concerne pas l'holocauste en tant que tel, mais la façon que l'on a actuellement d'aborder ce sujet. Selon le Tribunal fédéral, cette expression ne signifie pas, prise dans son contexte, que les crimes contre les Juifs ont été en vérité bien moins graves qu'on ne le suppose en général, tant du point de vue de leur ampleur que de leur caractère; cette expression «déplacée» vise plutôt la façon dont on aborde actuellement l'holocauste, c'est-à-dire, en particulier, l'ampleur et le caractère des informations fournies par les médias. Deuxièmement, il s'agit de la remarque sur «l'obsession des chambres à gaz et l'obsession de rééducation» (*Gaskammer- und Umerziehungsgeist*). La critique exprimée ici viserait les moyens investis pour rappeler à la jeunesse d'aujourd'hui les événements d'alors et le rôle que la Suisse y a joué. Le Tribunal fédéral considère que la tournure est «de mauvais goût», sans toutefois qu'on puisse l'assimiler à une minimisation grossière de l'holocauste au sens de l'article 261 bis CP. Les textes qui s'en prennent à l'*Holocaust-Hysterie* et au *Gaskammer- und Umerziehungsgeist* ne reviennent pas non plus, selon le Tribunal fédéral, à dénigrer les Juifs, un délit qui serait punissable par la loi. En effet, lorsqu'on interprète la loi à la lumière de la liberté d'expression et d'opinion, comme le veut la Constitution, seuls les propos vraiment ignobles et traduisant un réel mépris de la personne humaine peuvent constituer un délit de racisme.

114. Finalement, le 22 mars 2000, le Tribunal fédéral a confirmé la peine de prison ferme de 15 mois prononcée contre un négationniste notoire par le tribunal de district de Baden (canton d'Argovie) et confirmée par la Cour suprême argovienne¹⁶¹. L'accusé était l'auteur de plusieurs livres et articles de journaux, dans lesquels il niait l'extermination de masse planifiée de millions de Juifs, et notamment le fait qu'on ait construit des chambres à gaz à cet effet. Après que le tribunal de district de Baden l'eut condamné, en juillet 1998, pour plusieurs cas de discrimination raciale et pour injures à 15 mois d'emprisonnement ferme et à une amende de 8 000 francs, il a interjeté appel contre le jugement. Devant le Tribunal fédéral, il a notamment argumenté que, dans aucune de ses publications, il n'avait remis en cause l'holocauste en tant que tel, mais qu'il contestait simplement l'emploi du gaz et des chambres à gaz et remettait en question «le nombre de plusieurs millions de victimes» habituellement avancé. Le Tribunal

¹⁶⁰ Arrêts de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral, du 3 mars 2000 (6P132/1999 et 6S.488/1999).

¹⁶¹ Voir également ci-dessus par. 107.

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

c) Appréciation

115. On constate que la disposition de l'article 261 *bis* CP peut s'appliquer de manière cohérente et judicieuse. Contrairement aux craintes qui ont précédé son adoption – que l'article soit trop imprécis et qu'il laisse aux autorités chargées de l'appliquer une marge de manœuvre dans l'évaluation, incompatible avec le principe de la détermination en droit pénal¹⁶² –, son application ne pose pas de difficultés particulières. On peut en conclure que la mise en œuvre de la norme antiraciste est effective, ne pose pas de difficulté particulière, et qu'une doctrine claire se développe à son sujet.

B. Interdiction visant les organisations et les activités de propagande à caractère raciste, et réserve de la Suisse (art. 4, al. b)

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

117. Cependant, l'article 260 *ter* CP (voir ci-dessous 3^e partie, par. 312 et suiv.) permet de punir la participation ou le soutien à une organisation, dont la constitution et la composition sont secrètes et qui aurait pour but de commettre des actes de violence criminelle à caractère discriminatoire¹⁶³. L'organisation n'a pas besoin d'avoir une existence juridique, il suffit qu'elle

¹⁶² Voir notamment Fredi Hänni, «Die Schweizerische Anti-Rassismus-Strafnorm und die Massenmedien», thèse, Berne, 1996, et du même auteur, «Rassendiskriminierung im Strafrecht: Eingrenzungen nötig», dans *Plädoyer* 4/1997, p. 28 et suiv.

¹⁶³ Voir message du Conseil fédéral concernant la modification du Code pénal et du Code pénal militaire (FF, 1993, III, 269 et suiv.).

existe de fait et soit dotée d'une structure stable, à savoir qu'elle ait des activités planifiées et systématiques, objectivement constatables, qui manifestent le danger qu'elle représente. Si le but qu'elle vise ne doit pas être exclusivement de commettre des crimes (au sens de l'article 9, par. 1 CP), il doit pourtant l'être en substance. Pour autant que son but ne soit pas de perpétrer des actes de violence, c'est la tendance à se procurer des avantages économiques par des moyens criminels qui doit constituer son objectif principal. Participe à l'organisation celui qui y adhère, déploie une activité liée au but criminel que se propose l'organisation et se soumet aux objectifs de celle-ci, à moins qu'il n'y occupe une position de dirigeant.

C. Obligation incombant aux autorités d'interdire
la discrimination raciale (art. 4, al. c)

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

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

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

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

IV. ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, NOTAMMENT DANS
LE DOMAINE DE CERTAINS DROITS DE L'HOMME (art. 5)

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

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

les articles 5 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 9 et 14 du deuxième Pacte¹⁶⁴.

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

«Article 29.– Garanties générales de procédure

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

² Les parties ont le droit d'être entendues.

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

Article 30.– Garanties de procédure judiciaire

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

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

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

Article 32.– Procédure pénale

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

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

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

¹⁶⁴ Voir, à ce sujet, les explications données dans le deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme, du 17 septembre 1998 (CCPR/C/CH/98/2), par. 134 et suiv.

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

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

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

a) Décharge du Tribunal fédéral: on prévoit notamment de développer les instances judiciaires inférieures, de façon à ce que la Cour suprême puisse se limiter à contrôler l'application du droit, et de réduire le nombre des procès qui lui sont directement confiés: ceux-ci sont certes peu nombreux, mais ils prennent un temps considérable;

b) Unification de la procédure: la réforme de la justice donne à la Confédération la compétence de régler pour tout le pays, de façon unitaire, la procédure en matière civile et pénale, qui est aujourd'hui encore déterminée par les cantons et différente dans chaque canton;

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

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

1. «De 29 faisons 1»

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

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

2. Projet de modification du Code pénal suisse, de la loi fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le droit pénal administratif

128. Ce projet est constitué de plusieurs parties, qui ont toutes pour but d'améliorer l'efficacité des poursuites pénales, tout en renforçant l'État de droit dans ce domaine. Ce sont en fait les nouvelles formes de criminalité qui ont suscité ces mesures, notamment la criminalité organisée, le blanchiment d'argent sale et certaines formes de criminalité économique. Pour améliorer l'efficacité des poursuites dans ces domaines, de nouvelles compétences seront transférées à la Confédération. Ainsi, le ministère public de la Confédération devra pouvoir ouvrir des procédures d'enquête à la place des cantons dans le domaine de la criminalité organisée, ce qui confèrera une plus grande importance aux enquêtes policières menées au niveau fédéral. Il est donc important de renforcer, dans cette phase de la procédure, les droits des inculpés et de leurs défenseurs, qui sont aujourd'hui encore partiellement restreints. Les modifications devront en particulier améliorer le régime de l'arrestation et la participation de l'inculpé et de son défenseur à l'instruction¹⁶⁵.

3. Introduction d'une nouvelle loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT) et d'une loi fédérale sur l'investigation secrète (BVE)

129. Indépendamment des travaux du Parlement sur l'unification de la procédure pénale en Suisse, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, dans son message du 1^{er} juillet 1998 concernant la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et la loi fédérale sur l'investigation secrète, d'adopter une réglementation unifiée pour ces deux domaines délicats¹⁶⁶. Ces projets de loi tiennent compte de la jurisprudence

¹⁶⁵ FF, 1998, 1253 et suiv.

¹⁶⁶ FF, 1998, 3689 et suiv.

de la Cour européenne des droits de l'homme, qui établit la nécessité de disposer dans ces domaines d'une base légale et pose l'exigence d'une procédure loyale et équitable¹⁶⁷.

4. Projet de loi fédérale sur la libre circulation des avocats

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

B. Droit à la sécurité et à la protection de l'État (art. 5, al. b)

1. Sécurité et liberté personnelles

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

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

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

«Article 31.– Privation de liberté

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

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

¹⁶⁷ Voir, à ce sujet, le deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme, du 17 septembre 1998 (CCPR/C/CH/98/2), par. 137 et suiv.

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

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

134. Par ailleurs, il convient de rappeler, dans ce contexte, le projet de rapport sur l'unification des codes de procédure pénale qui a été élaboré par une commission d'experts. Ce projet prévoit que les cantons ne soient plus compétents en matière de procédure pénale. Le 23 février 1998, la Commission a publié un rapport où elle esquisse ce que pourraient être les grandes lignes d'une loi de procédure pénale applicable dans l'ensemble du pays¹⁶⁸.

135. Il faut également rappeler que le Tribunal fédéral a prononcé plusieurs arrêts concernant l'extradition et l'assistance judiciaire. Dans ces arrêts, il a confirmé que, lorsque la Suisse accorde son assistance judiciaire ou accède à une demande d'extradition, elle doit s'assurer que la procédure à laquelle elle collabore accorde aux personnes poursuivies des garanties minimales correspondant à celles des États démocratiques et, en particulier, à celles qui sont définies dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou dans le deuxième Pacte (voir art. 2 EIMP)¹⁶⁹.

2. Droit à la protection de l'État

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

137. À l'issue de sa deuxième visite périodique en Suisse, qui a eu lieu du 11 au 23 février 1996, le Comité pour la prévention de la torture et des traitements inhumains a constaté, dans le rapport qu'il a adressé au Conseil fédéral, qu'il existe certaines carences dans des domaines qui sont réglés par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que par le deuxième Pacte. Le Comité des droits de l'homme a également exprimé ses préoccupations à ce sujet dans ses conclusions (CCPR/C/79/Add.70, par. 13) sur le rapport initial du Gouvernement suisse (CCPR/C/81/Add.8). Ces questions seront traitées dans la troisième partie de ce rapport, où l'on examinera les accusations de mauvais traitements formulées contre les forces de police (par. 281 et suiv.).

¹⁶⁸ Voir *supra*, par. 126.

¹⁶⁹ Voir par exemple ATF, 123, II, 175.

C. Droits politiques (art. 5, al. c)

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

a) Bases constitutionnelles

138. L'article 34 Cst. féd. garantit les droits politiques comme droits constitutionnels fondamentaux dans les termes suivants:

«Article 34.– Droits politiques

¹ Les droits politiques sont garantis.

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

b) Le droit de vote

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

«Article 136.– Droits politiques

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

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

Article 39.– Exercice des droits politiques

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

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

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

[...]»

140. La mise en œuvre de ces principes est réglée de façon détaillée dans la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)¹⁷⁰, dans la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger¹⁷¹ et dans leurs ordonnances d'application. L'égalité des droits et devoirs politiques est un droit fondamental, pour la violation duquel existent des recours (art. 77 et 80 LDP). Ni la Constitution, ni la législation fédérale ne prévoient dans ce domaine d'obligations spécifiques.

141. L'article 136 Cst. féd. mentionne les trois conditions requises pour exercer le droit de vote:

a) La citoyenneté suisse. Cette condition exclut du droit de vote les étrangers établis en Suisse. En vertu de l'article 39, paragraphe 1, Cst. féd., les cantons ont la liberté d'accorder aux étrangers le droit de participer aux décisions cantonales ou communales¹⁷²;

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

c) Droit de citoyenneté active. Il est réglé par l'article 2 LDP: celui-ci stipule que les citoyens qui ont été interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (voir art. 369 CC) sont privés du droit de vote au niveau fédéral. La privation de ce droit suppose un jugement d'interdiction, c'est-à-dire la mise sous tutelle pour une des raisons qui sont énumérées exhaustivement dans l'article 369 CC¹⁷³.

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

c) Éligibilité

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

¹⁷⁰ RS 161.1.

¹⁷¹ RS 161.5.

¹⁷² Voir explications ci-dessous, par. 144 et suiv.

¹⁷³ Au niveau fédéral, il n'existe pas d'autres motifs de privation des droits civiques. Les cantons demeurent libres d'en prévoir pour les droits de vote cantonaux et communaux.

incompatibilités. La règle particulière qui réservait le droit d'éligibilité aux citoyens laïques a été abandonnée lors de la révision de la Constitution¹⁷⁴.

d) Les droits politiques des étrangers en Suisse

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

145. Au moment de la rédaction du rapport initial, le droit de vote des étrangers n'existait que dans les cantons de Neuchâtel (au niveau communal)¹⁷⁵ et du Jura (aux niveaux communal et cantonal). En 1995, dans le cadre de la révision de sa Constitution, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a donné la possibilité aux communes d'introduire le droit de vote des étrangers: la commune de Wald (Appenzell Rhodes-Extérieures) a ainsi pu adopter le droit de vote des étrangers en janvier 2000, devenant la première commune suisse alémanique à prendre cette décision¹⁷⁶.

146. Dans le canton de Genève, le Gouvernement a entrepris, en 1998, de donner une nouvelle impulsion en direction de l'égalité des droits politiques pour les étrangers et il a proposé au Parlement une modification de la Constitution qui permettrait aux communes d'introduire le droit de vote des étrangers. Dans le canton du Jura, où les étrangers bénéficient du droit de vote tant au niveau cantonal qu'au niveau communal (sauf pour les scrutins concernant des révisions de la Constitution), le Parlement a décidé en novembre 1998, en première lecture, qu'ils devraient aussi à l'avenir être éligibles aux conseils généraux (parlements communaux)¹⁷⁷. À Delémont, la première des trois communes jurassiennes dotées d'un conseil général (Delémont, Bassecourt et Porrentruy) à se prononcer, le Conseil général a adopté une modification du règlement communal, qui a été confirmée par un vote populaire le 21 mai 2000.

¹⁷⁴ Cette limitation avait une origine historique: elle remontait à l'époque des conflits confessionnels. Elle était critiquée dans la doctrine et elle avait perdu sa raison d'être.

¹⁷⁵ En mars 2000, le Grand Conseil neuchâtelois a adopté en première lecture, sans opposition, une nouvelle Constitution cantonale, dont une des principales innovations consiste à accorder le droit de vote en matière cantonale aux étrangers qui résident dans le canton depuis cinq ans au moins (voir NZZ des 11 et 12 mars 2000).

¹⁷⁶ Seuls peuvent jouir de ce droit les étrangers résidant en Suisse depuis dix ans, dont cinq ans au moins dans la commune.

¹⁷⁷ Voir *Année politique suisse 1998*, p. 27. En 1996, le peuple avait repoussé une décision analogue du Parlement, à la suite d'un référendum (*Année politique suisse 1996*, p. 23).

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

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

- a) Niveau fédéral: Commission fédérale des étrangers, Commission fédérale contre le racisme;
- b) Niveau cantonal: Genève, Jura, Neuchâtel, Thurgovie et Vaud;
- c) Niveau communal: de tels organes existent dans une vingtaine de communes.

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

150. Au niveau fédéral, un tiers des membres de la Commission fédérale des étrangers (CFE), qui a été instituée par le Conseil fédéral, sont d'origine étrangère – qu'ils aient par ailleurs acquis la nationalité suisse ou non. La CFE a pour mission de conseiller le Gouvernement sur les questions concernant l'intégration des personnes de nationalité étrangère dans tous les domaines de la vie sociale. Elle exerce une fonction d'intermédiaire dans le dialogue entre les autorités fédérales et les services locaux d'aide aux étrangers, qui sont au nombre de 70 environ, d'une part, et les fédérations des associations d'immigrants, d'autre part. En juin 1998, une modification de la LSEE a été adoptée, qui procure une base légale à la CFE et permet à la Confédération de soutenir financièrement l'intégration des personnes de nationalité étrangère¹⁷⁸.

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

¹⁷⁸ Voir *infra*, par. 174 et suiv.

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

152. Le Statut des fonctionnaires (StF) du 30 juin 1927¹⁷⁹ contient, à propos de l'éligibilité aux postes de fonctionnaire une clause de nationalité. Il stipule en effet: «Peut être nommé fonctionnaire tout ressortissant suisse de bonne moralité. [...] Moyennant l'assentiment du Conseil fédéral, la qualité de fonctionnaire peut exceptionnellement être conférée à une personne n'étant pas de nationalité suisse» (art. 2 StF). Au printemps 1998, le Conseil fédéral a mis en consultation un premier projet de nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers), qui devrait remplacer le StF. Sa principale innovation consiste en la suppression du statut de fonctionnaire. À l'avenir, les personnes employées par la Confédération ne devraient plus être nommées pour une période de quatre ans, mais devraient être engagées sur la base d'un contrat de droit public résiliable, qui serait dans une large mesure calqué sur les dispositions du Code des obligations (CO). Au moment de la rédaction du présent rapport, la loi sur le personnel de la Confédération était en discussion au Parlement; celui-ci a supprimé la clause de la nationalité, qui représentait la dernière divergence entre les deux Chambres. À l'origine, le Conseil des États voulait inscrire dans la loi la citoyenneté suisse comme condition de principe à l'éligibilité aux fonctions publiques supérieures. C'est maintenant le Conseil fédéral qui devra régler cette question, au niveau des ordonnances d'application.

D. Autres droits civils (art. 5, al. d)

1. Droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur de l'État
[art. 5, al. d i)]

153. Conformément à l'article 24, paragraphe 1 Cst. féd., tout citoyen ou citoyenne suisse a le droit de s'établir en n'importe quel lieu du pays. Cette liberté d'établissement ne s'applique qu'aux ressortissants suisses.

154. En droit suisse, le séjour des ressortissants étrangers continue d'être soumis à autorisation et les autorisations octroyées ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées (art. 8 LSEE). Sur ce sujet, on peut se référer aux explications données dans le rapport initial (par. 104 et suiv.). D'après l'article 13e LSEE, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un ressortissant étranger qui n'est pas titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement et qui trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée.

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

¹⁷⁹ RS 172.221.10.

2. Droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son propre pays [art. 5, al. d ii)]

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

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

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

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

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

157. Si l'expulsion d'un citoyen suisse est interdite, en revanche son extradition pour des motifs pénaux continue d'être compatible avec l'article 25 Cst. féd. La nouvelle Constitution fédérale contient cependant une innovation importante: le principe de non-refoulement, dont le Tribunal fédéral tenait déjà compte depuis un certain temps, dans les cas d'extradition¹⁸⁰ aussi bien que dans ceux de refoulement¹⁸¹, est maintenant reconnu explicitement. Ce principe, qui est par ailleurs garanti par l'article 7 du deuxième Pacte, l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, représente une norme impérative du droit international (*jus cogens*). D'après cette norme, personne ne peut être livré à un État où il risque la torture ou tout autre traitement inhumain ou dégradant.

3. Droit à une nationalité [art. 5, al. d iii)]

158. La législation sur la nationalité actuellement en vigueur n'accorde pas de droit à l'acquisition de la nationalité suisse, même pour les apatrides. Comme on l'a déjà mentionné au paragraphe 112 du rapport initial, la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952 (LN)¹⁸², prévoit deux formes d'acquisition de la nationalité suisse: l'acquisition du seul fait de la loi, en particulier par filiation, et la naturalisation¹⁸³. La naturalisation de ressortissants étrangers ou d'apatrides continue d'être liée à certaines conditions: leur intégration dans la communauté nationale et une certaine durée de résidence en

¹⁸⁰ Voir, par exemple, ATF, 123, II, 511; 122, II, 373; 121, II, 296.

¹⁸¹ Voir, par exemple, ATF, 124, II, 289; 122, II, 433.

¹⁸² RS 141.0.

¹⁸³ Häfelin et Haller, *loc. cit.* (*supra*, note 79), n° 522 et suiv.

Suisse¹⁸⁴. La situation juridique a cependant changé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, dans la mesure où celle-ci charge la Confédération de faciliter la naturalisation des enfants apatrides¹⁸⁵. L'article 38, paragraphe 3, de la nouvelle Constitution stipule en effet:

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

159. Dans ce contexte, il convient en outre de signaler que le Conseil fédéral a fait part, dans son *Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003*¹⁸⁶, de son intention de présenter un nouveau projet de loi concernant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers qui sont nés en Suisse et y ont grandi. La première démarche dans ce sens consistera à créer la base constitutionnelle qui permettra ensuite de modifier la loi sur la nationalité.

160. Entre 1991 et 1998, environ 123 000 personnes ont été naturalisées en Suisse; le nombre de naturalisations est passé de 8 757 en 1991 à 21 277 en 1998. Ainsi, du fait de l'introduction de la naturalisation facilitée pour les conjoints de citoyens suisses et de la possibilité de la double nationalité, le nombre annuel de naturalisations a plus que doublé entre 1991 et 1998. En 1998, ce nombre a augmenté de 11 % par rapport à l'année précédente. L'acquisition de la citoyenneté suisse représente aujourd'hui le plus important facteur de croissance de la population de nationalité suisse¹⁸⁷. Cependant, le taux de naturalisation est demeuré à un niveau relativement modeste, de 1,6 %, même en 1998¹⁸⁸. Malgré les conditions de naturalisation restrictives en vigueur, environ 619 000 ressortissants étrangers pourraient aujourd'hui acquérir la citoyenneté suisse¹⁸⁹. De nombreux étrangers sont probablement dissuadés d'acquérir la nationalité suisse

¹⁸⁴ Douze ans, dans certains cas cinq ans (art. 15 LN).

¹⁸⁵ On examine actuellement la possibilité de remplir concrètement ce mandat par le biais d'une révision de la loi sur la nationalité, ce qui permettrait enfin à la Suisse de retirer la réserve qu'elle avait formulée à propos de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (RS 0.107). Voir la prise de position du Conseil fédéral à propos de la motion Berberat du 22 décembre 1999 [«Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Suppression des réserves» (CN 99.3627)].

¹⁸⁶ *Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003*, du 1^{er} mars 2000, p. 28 et suiv. (FF, 2000, 2168 et suiv.).

¹⁸⁷ Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 10), p. 26 et suiv.

¹⁸⁸ Le taux de naturalisation correspond au nombre de personnes naturalisées dans l'année pour une population étrangère de 100 personnes (résidents à l'année et personnes établies) au début de l'année.

¹⁸⁹ Pour se rapporter aux différentes nationalités d'origine, on peut préciser que sont par exemple dans cette situation: environ 80 % des Italiens, les deux tiers des Espagnols et à peu près la moitié des Allemands et des Turcs résidant en Suisse. Toujours en se référant à la nationalité d'origine, on remarque qu'en 1998 c'étaient les Italiens qui occupaient la première place dans les naturalisations, avec 5 600 personnes, suivis par les ressortissants des pays issus de l'éclatement

par le fait qu'ils sont citoyens d'un État de l'Union européenne, ou parce que leur État d'origine interdit la double nationalité, ou encore en raison des exigences parfois élevées qu'ils devraient remplir.

161. Le tableau qui suit donne un aperçu des naturalisations de 1991 à 1999, réparties en fonction de l'origine nationale des personnes naturalisées¹⁹⁰.

<u>Pays d'origine</u>	<u>1991</u>	<u>1992¹⁹¹</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Europe	6 780	7 915	9 492	10 013	12 592	14 410	14 357	15 944	13 261
Pays de l'AELE	36	29	17	19	20	29	29	32	20
Pays de l'Union européenne	5 003	5 388	6 046	6 116	7 429	8 480	8 232	9 267	8 467
dont: Allemagne	971	1 092	883	656	703	668	644	605	461
France	677	801	858	932	871	1 032	985	1 152	848
Italie	1 802	1 908	2 766	3 255	4 376	5 153	4 981	5 612	5 510
Autriche	478	458	412	254	260	248	223	186	140
Espagne	408	348	319	304	431	449	481	619	507
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	135	307	347	263	278	294	269	285	228
Ex-Yougoslavie	607	932	1 454	1 820	2 493	2 784	2 956	3 310	1 578
République tchèque et Slovaquie	362	338	415	370	385	465	272	231	184
Hongrie	186	222	207	243	298	276	206	187	153
Turquie	333	612	820	966	1 205	1 429	1 814	2 093	2 260
Autres pays européens	253	394	533	479	762	947	848	824	599

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

de l'ex-Yougoslavie [Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 10), p. 27, graphique A8.1].

¹⁹⁰ Voir Office fédéral de la statistique, *Miroir statistique de la Suisse 2000*, tableau T.1.26.

¹⁹¹ Nouvelle loi sur la nationalité depuis le 1^{er} janvier 1992.

162. En comparaison avec les autres pays européens, la Suisse se situe en queue de peloton en matière de naturalisation. La proportion de personnes d'origine étrangère qui ont acquis la nationalité de leur pays de résidence est en général plus élevée dans l'Union européenne prise dans son ensemble, et dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, qu'en Suisse¹⁹². Il faut en moyenne 12 ans pour qu'un ressortissant étranger résidant en Suisse obtienne la citoyenneté suisse. La pratique restrictive de la Suisse en matière de naturalisation est une des raisons de cette lenteur et en particulier le fait que, dans de très nombreuses communes, ce sont les citoyens qui se prononcent sur la naturalisation (dans l'Assemblée communale ou par les urnes)¹⁹³. On discute actuellement d'une révision de la loi au niveau fédéral. Le 1^{er} décembre 1999, dans sa réponse à une interpellation, le Conseil fédéral a notamment annoncé qu'il examinait la possibilité d'introduire un droit de recours en matière de naturalisation, en particulier contre des scrutins populaires qui se solderaient par des décisions discriminatoires ou arbitraires¹⁹⁴; il s'est encore exprimé avec fermeté sur ce sujet en mars 2000¹⁹⁵. De plus, le Conseil fédéral a l'intention de présenter, dans la législature en cours, un projet d'article constitutionnel destiné à faciliter la naturalisation des immigrants de deuxième et troisième générations.

4. Droit de se marier et de choisir son conjoint [art. 5, al. d, iv)]

163. Dans la période couverte par le présent rapport, le droit de la famille du Code civil a été révisé en profondeur¹⁹⁶; le droit du divorce a été au centre de cette révision. Ses lignes directrices sont l'introduction du divorce sans référence à la notion de faute, l'encouragement du divorce par consentement mutuel des époux, dans l'intérêt de toutes les parties en présence, la meilleure protection possible des intérêts des enfants et une réglementation équilibrée concernant les

¹⁹² De 1991 à 1996, c'est aux Pays-Bas que, proportionnellement à la population concernée, on a procédé au plus grand nombre de naturalisations. Statistiquement, les trois quarts de l'ensemble des étrangers qui se trouvaient dans le pays en 1991 ont été naturalisés jusqu'à la fin 1996. La Suède et la Norvège affichent des taux de naturalisation comparables. Dans la période considérée, seule l'Allemagne a eu un taux de naturalisation annuel moyen plus bas que celui de la Suisse (1,2 %; voir à ce sujet Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 187), p. 27, graphique A.8.3).

¹⁹³ Voir explications ci-dessous, 3^e partie, par. 222.

¹⁹⁴ Voir la prise de position du Conseil fédéral concernant la motion Hubmann (98.3582).

¹⁹⁵ Voir la prise de position du Conseil fédéral aux interpellations du Conseil national du 20 mars 2000 concernant le vote populaire de la commune lucernoise d'Emmen, le 12 mars 2000, lors de laquelle 19 demandes de naturalisation sur 23 ont été repoussées. Cette affaire a été très remarquée au niveau national (voir NZZ des 21 et 22 mars 2000). Le Conseil fédéral a exprimé la préoccupation et la déception que lui causait le résultat de ce vote (voir également par. 222 ci-dessous).

¹⁹⁶ Message du 15 novembre 1995 concernant la révision du Code civil suisse (état civil, conclusion du mariage, divorce, droit de filiation, dette alimentaire, asiles de famille, tutelle et courtoage matrimonial) (FF, 1996, I, 1 et suiv.).

conséquences économiques du divorce. En outre, la réforme avait d'autres objectifs: d'une part, les prescriptions sur la tenue des registres de l'état civil devaient être révisées et la professionnalisation des offices de l'état civil encouragée, afin d'améliorer la fiabilité des registres; d'autre part, le droit du mariage devait être simplifié et condensé.

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

À *l'alinéa a*: l'âge déterminant pour la majorité civile et le droit de se marier a été abaissé à 18 ans (art. 96 CC), dans le cadre d'une précédente révision du Code civil (déjà mentionnée dans le rapport initial), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Cette limite d'âge vaut sans exceptions, pour les femmes et pour les hommes;

À *l'alinéa b*: dans le cadre de la révision du Code civil, l'empêchement absolu de mariage pour les personnes atteintes de maladies mentales a été abandonné;

À *l'alinéa c*: le nouveau Code civil prévoit qu'une personne interdite, en cas de refus de son représentant légal à consentir au mariage, puisse recourir au juge (art. 94, par. 2 CC);

À *l'alinéa d*: modification des motifs d'empêchement du mariage: dans le nouveau droit du mariage, les motifs d'empêchement ont été réduits au strict nécessaire (art. 95 et 96 CC). Ainsi, les empêchements de mariage fondés sur l'alliance ont été supprimés (sous réserve du cas particulier de l'enfant du conjoint). En outre, afin de renforcer l'égalité juridique entre enfants adoptifs et enfants naturels, on a renoncé à maintenir la possibilité d'accorder une dispense de l'interdiction de mariage entre frères et sœurs par adoption. Enfin, la procédure de dissolution du mariage en cas de disparition d'un des conjoints a été considérablement simplifiée (art. 38, par. 3 CC);

À *l'alinéa e*: dans le cadre de la révision du droit civil, on prévoit de ne pas maintenir la publication de la promesse de mariage.

165. Un des principaux objectifs de la révision était, comme on l'a mentionné, de réaliser concrètement l'égalité des droits entre femmes et hommes. La nouvelle version du Code civil concrétise ainsi l'article constitutionnel sur l'égalité (art. 4, par. 2 aCst. féd. et art. 8 Cst. féd.), en abrogeant les règles qui jusqu'à présent allaient à l'encontre de l'égalité des droits (par exemple le délai d'attente imposé aux femmes pour le remariage, prévu par l'ancien article 103, par. 1 CC, ou l'obligation d'exercer les fonctions de tuteur que l'ancien article 382, par. 1 CC, réservait aux hommes) et en introduisant de nouvelles dispositions nécessaires à la réalisation de cette égalité (par exemple, en cas de divorce, la répartition à parts égales entre les deux ex-époux des prétentions acquises durant le mariage auprès d'institutions de prévoyance professionnelle). L'article 14 Cst. féd. («Le droit au mariage et à la famille est garanti») place le droit au mariage et la liberté de mariage sous la protection de la Confédération garantissant ainsi l'institution matrimoniale¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Les garanties des articles 14 Cst. féd. et 12 CEDH s'appliquent par principe également aux étrangers. L'article 44 de la loi fédérale sur le droit international privé du 18 décembre 1987

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

167. La législation suisse ne comprend pas de définition générale de la «famille». Pour que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, puisse être invoqué dans les domaines de la police des étrangers et du regroupement familial, le Tribunal fédéral demande qu'il existe une relation familiale entre une personne étrangère et une personne bénéficiant du droit de séjourner dans le pays (autorisation d'établissement ou citoyenneté suisse) ou tout au moins faisant valoir une prétention solidement fondée à l'obtention ou à la prolongation d'une autorisation de séjour. De plus, cette relation familiale doit être intacte et vécue concrètement¹⁹⁸. Les relations familiales que le Tribunal fédéral a reconnues comme fondant un droit à l'attribution d'une autorisation de séjour sont principalement la relation entre conjoints et la relation entre les parents et leurs enfants mineurs qui vivent dans leur ménage. Lorsqu'il s'agit de personnes qui n'appartiennent pas à la famille nucléaire, le ressortissant étranger qui souhaite être autorisé à séjourner en Suisse doit être dépendant de personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour dans le pays pour qu'on reconnaisse une relation familiale à protéger¹⁹⁹.

168. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les demi-frères et demi-sœurs peuvent, à certaines conditions, se référer à l'article 8 CEDH pour demander un regroupement familial en Suisse. C'est le cas lorsqu'une personne adulte autorisée à séjourner en Suisse a la charge d'une demi-sœur ou d'un demi-frère qui est dépendant d'elle (ATF, 120, Ib, 261). L'article 8 CEDH est

[LDIP (RS 291)] prévoit que les conditions du mariage fixées par le droit suisse sont normalement applicables, mais que si ces dernières ne sont pas réunies, un mariage entre étrangers peut cependant être célébré, pour autant qu'il satisfasse aux conditions prévues par le droit national de l'un des fiancés.

¹⁹⁸ Voir, par exemple, ATF, 124, II, 361 (refus du regroupement familial pour les enfants qu'un ressortissant étranger avait eus d'une relation antérieure; confirmation de la jurisprudence d'après laquelle les enfants de parents étrangers qui vivent séparés n'ont droit au regroupement familial que si le géniteur vivant en Suisse représente leur relation familiale privilégiée); 122, II, 1; 120, Ib, 1. La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'examiner cette jurisprudence et elle a constaté que la Suisse n'avait pas enfreint l'article 8 CEDH en refusant d'accorder le regroupement familial à l'enfant de parents qui n'avaient en Suisse qu'un permis humanitaire (arrêt *Gül c. Suisse* du 19 février 1996, Rec. 1996-I, n° 3).

¹⁹⁹ ATF, 120, Ib, 257: la protection accordée par l'article 8 CEDH serait trop étendue si des enfants majeurs qui sont en mesure de pourvoir par eux-mêmes à leur entretien pouvaient invoquer cet article pour revendiquer leur droit à vivre en ménage commun avec leurs parents, et donc à obtenir une autorisation de séjour.

également applicable lorsqu'une personne étrangère peut se réclamer d'une relation intacte avec son enfant autorisé à séjourner en Suisse, même lorsqu'elle ne détient pas l'autorité parentale ou la garde de l'enfant au sens du droit de la famille (ATF, 115, Ib, 97). Le cas échéant, un contact régulier entre l'enfant et le géniteur concerné peut suffire, par exemple lorsque le géniteur exerce régulièrement son droit de visite (ATF, 120, Ib, 1).

169. Il faut aussi mentionner la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'article 7 LSEE, qui stipule que «Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse a droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour». Le Tribunal fédéral a confirmé que, même dans ce cas, une condamnation à deux ans d'emprisonnement constitue un motif d'expulsion et qu'elle peut donc mener à la perte du droit à la prolongation de l'autorisation de séjour, même si le ressortissant étranger peut en appeler à l'article 8 CEDH. Une peine de cet ordre représente en effet une limite au-delà de laquelle on peut présumer que la personne condamnée compromet sérieusement la sûreté publique et l'ordre établi, mentionnés au paragraphe 2 de l'article 8 CEDH.

5. Droit à la propriété [art. 5, al. d, v)]

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

171. La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, du 16 décembre 1983²⁰⁰, continue de limiter l'acquisition d'immeubles par des étrangers qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse (par un régime d'autorisation et un contingentement). Cependant, du fait de l'acceptation des accords bilatéraux avec l'Union européenne, cette loi devra être adaptée également.

6. Droit d'hériter [art. 5, al. d, vi)]

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

7. Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion [art 5, al. d, vii)]

173. L'article 15 Cst. féd. énonce les principes suivants:

«Article 15.– Liberté de conscience et de croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance est garantie.

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

²⁰⁰ RS 211.412.41.

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

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

a) Liberté de conscience et service civil

174. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC), mentionnée dans le rapport initial (par. 123), est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996²⁰¹. La possibilité d'un service militaire non armé est maintenue, pour les mêmes motifs que dans le cas du service civil de remplacement: lorsque le service militaire ou tout autre service armé n'est pas admissible pour des raisons de conscience individuelle. Le service civil n'est pas une option se substituant au service militaire, car l'individu n'est pas libre de choisir entre les deux. Une personne astreinte au service militaire qui souhaite accomplir un service civil doit démontrer qu'elle ne peut concilier le service militaire avec sa conscience. La loi ne prévoit plus de différence entre les diverses catégories d'objection de conscience. De plus, en ce qui concerne les personnes qui refusent de servir, la comparution devant un tribunal militaire et la condamnation prononcée par ce dernier sont remplacées par une décision de droit administratif.

175. Entre le début du mois d'octobre 1996 (date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le service civil) et la fin de juin 1998, 3 198 personnes au total ont demandé à être autorisées à accomplir un service civil; 1 987 de ces cas ont été appréciés par la première instance, qui a accordé 1 540 autorisations et prononcé 256 refus; 108 demandes n'ont pas été examinées car elles ne satisfaisaient pas aux exigences de forme; 83 demandes ont été retirées. En d'autres termes, 77,5 % des demandes examinées ont été satisfaites. En 1999, 414 conscrits (1,4 %) se sont déclarés intéressés par un service civil de remplacement.

176. Dans l'ensemble, toute personne ne souhaitant pas accomplir de service militaire pour des raisons de conscience soumet aujourd'hui, en temps utile, une demande de service civil pour ne pas être considérée comme refusant de servir. C'est pourquoi le nombre des procédures examinées par le Tribunal militaire et des condamnations pour refus de servir est nettement en baisse depuis 1996²⁰².

b) Liberté de culte

177. La constitution de communautés religieuses est libre en Suisse et ne peut, tout comme celle des associations, être soumise à autorisation. Toutes les communautés religieuses jouissent du même droit à la liberté de culte. Du reste, et comme indiqué dans le rapport initial (par. 121), les

²⁰¹ RS 824.0. Voir également art. 59 Cst. féd. (Service militaire et service de remplacement).

²⁰² Il y a eu encore 259 condamnations en 1995 (dont 117 à l'encontre de personnes refusant de servir pour des raisons morales); en revanche, il n'y en a eu que 96 en 1996 (dont 48 à l'encontre de personnes refusant de servir pour les mêmes raisons). En 1997, ce nombre est tombé à 42 (dont deux cas pour le même refus). On notera aussi la diminution du nombre de demandes d'admission au service militaire non armé (287 demandes en 1998, 273 en 1999).

cantons définissent librement leurs rapports avec les églises; ils peuvent en particulier, compte dûment tenu de la liberté de croyance et de conscience, déclarer une ou plusieurs églises de droit public et les subventionner ou leur permettre de lever des impôts²⁰³. En ce qui concerne le statut de droit public et l'intégration institutionnelle des musulmans en Suisse, on peut mentionner les projets cantonaux ci-dessous²⁰⁴:

- i) Canton de Neuchâtel: outre l'Église protestante et l'Église catholique, la nouvelle constitution cantonale envisagée²⁰⁵ prévoira aussi que le statut de droit public puisse être accordé à d'autres communautés religieuses;
- ii) Canton de Zurich: sur une initiative de deux conseillers cantonaux, une modification de la loi devrait être soumise au vote cette année ou la suivante; elle prévoit qu'outre l'Église nationale réformée évangélique, la collectivité catholique romaine et la paroisse catholique chrétienne, le statut de personne de droit public reconnu par l'État puisse être étendu à d'autres communautés religieuses.

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

179. L'inhumation conforme à l'islam est aussi une préoccupation des musulmans de Suisse. Les tombes doivent être orientées vers la Mecque et demeurer «éternellement» en l'état, ce qui est souvent contraire aux règlements des cimetières. Le Tribunal fédéral, dans sa décision du 7 mai 1999²⁰⁶, a rejeté la plainte d'un musulman, constatant qu'il n'existe pas dans les cimetières publics de droit à une section exclusivement réservée aux musulmans ni aucune garantie de sépulture conservée pour une durée illimitée (le repos éternel que demande l'islam). Le conseil municipal de Berne a approuvé, en 1999, une modification du règlement du cimetière de la ville permettant la création d'une section musulmane et voté un crédit de 45 000 francs suisses à affecter à la création de 250 tombes. La ville de Genève met, depuis 1978, à la disposition des musulmans un «carré musulman» au Petit-Saconnex, garantissant le repos éternel des morts.

²⁰³ Häfelin et Haller, *loc. cit.* (*supra*, note 79), Rz. 1224 et suiv.; Jean-François Aubert, *Bundesstaats-recht der Schweiz*, vol. II, Bâle, Francfort-sur-le-Main, 1994, n° 2027, p. 910.

²⁰⁴ Voir Hans Mahnig, «L'intégration institutionnelle des Musulmans en Suisse», exposé présenté le 18 janvier 2000 au colloque de la Commission fédérale contre le racisme.

²⁰⁵ Voir ci-dessus note 69.

²⁰⁶ Voir décision *Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1999 i.S. Abd-Allah Lucien Meyers gegen Gemeinde Hausen a.A. und Regierungsrat des Kantons Zürich* (2P.361/1997); voir également EuGRZ, 1999, p. 607.

Dans le canton de Bâle-Ville paraîtra en mars 2000 un guide de l'inhumation destiné aux musulmans et traduit en six langues.

180. En outre, le Parlement a adopté²⁰⁷, le 20 mars 1998, une modification de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr)²⁰⁸. L'article 18 prévoit que, pour autant qu'ils en avisent leur employeur, les travailleurs peuvent suspendre le travail à l'occasion des jours fériés confessionnels autres que ceux que reconnaissent les cantons. Cela permet aux personnes d'autres religions que la religion catholique ou réformée d'observer leurs jours fériés.

c) Éducation religieuse et morale

181. L'article 62, paragraphe 2, Cst. féd. charge les cantons de pourvoir à un enseignement de base suffisant dans les écoles publiques. Ces écoles doivent être non confessionnelles, gratuites et obligatoires, et pouvoir être suivies par les membres de toutes les confessions sans que cela porte atteinte à leur liberté de croyance et de conscience²⁰⁹. Le Tribunal fédéral prend très au sérieux l'impératif de neutralité confessionnelle, comme le montrent déjà ses arrêtés sur l'apposition du crucifix dans les salles de classe²¹⁰ ou encore concernant la plainte du père d'une jeune fille musulmane, à qui les autorités cantonales avaient refusé une dispense de participation au cours de natation commun; le Tribunal a fait valoir qu'aucun intérêt public ne l'emportait sur l'intérêt privé dans le cas de cette dispense²¹¹.

182. L'arrêté du 12 novembre 1997 du Tribunal fédéral revêt une importance fondamentale en ce qui concerne l'éducation scolaire ainsi que la liberté de conscience et de croyance²¹². Une enseignante d'une école primaire publique du canton de Genève portait un foulard conforme aux prescriptions du Coran. Les autorités scolaires n'y ont initialement pas pris garde, et aucune plainte n'a été reçue des élèves ni de leurs parents. Ce n'est que sur l'avis d'une inspectrice aux autorités scolaires que ces dernières, s'appuyant sur l'article 27 de l'aCst. féd. et la législation scolaire genevoise (qui prescrit la laïcité de l'école), ont enjoint à l'enseignante de ne plus porter le foulard. Son recours devant le Conseil d'État ayant échoué, l'enseignante a interjeté recours de droit public. Le Tribunal fédéral, s'appuyant sur l'article 49 de l'aCst. féd., l'article 9 CEDH et l'article 18 du deuxième Pacte, a estimé que la façon particulière de s'habiller choisie par la plaignante par conviction religieuse bénéficiait d'une protection, mais pas absolue. Le Tribunal fédéral a d'abord rejeté l'argument (E. 2a) selon lequel le foulard porté par l'enseignante était un modèle en vente libre, répondait à un choix esthétique et n'avait donc aucune signification religieuse. Le port du foulard était prescrit par le Coran et relevait donc de la religion. Ce n'était

²⁰⁷ Le référendum contre ce texte a été demandé le 9 juillet 1998 et s'est déroulé le 29 novembre 1998; le projet a été accepté par 63,4 % des votants (FF, 1999, 7).

²⁰⁸ RS 822.11.

²⁰⁹ ATF, 125, I, 347.

²¹⁰ ATF, 116, Ia, 252.

²¹¹ ATF, 119, Ia, 178.

²¹² ATF, 123, I, 296.

pas un symbole religieux quelconque, mais fort. Le Tribunal a ainsi conclu que l'interdiction faite à l'enseignante devait s'appuyer sur une base juridique suffisamment solide, répondre à un intérêt supérieur (en particulier la neutralité confessionnelle de l'école) et être proportionnée. La Commission fédérale contre le racisme s'est aussi félicitée de cette décision, car elle conseille aux autorités cantonales et communales de résoudre avec pragmatisme les problèmes liés aux relations avec les minorités. La CFR n'est pas favorable à l'interdiction générale du foulard, mais estime que des personnes assumant des fonctions symboliques (comme le personnel enseignant) devraient renoncer à son port. L'enseignante genevoise a porté l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne s'est pas encore prononcée.

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

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

8. Droit à la liberté d'opinion et d'expression [art. 5, al. d, viii)]

185. Si le Tribunal fédéral avait estimé dès 1965 que la liberté d'expression constitue un droit constitutionnel non écrit²¹³, la nouvelle Constitution fédérale protège maintenant expressément la liberté d'expression dans son article 16.

«Article 16.– Libertés d'opinion et d'information

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

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

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

186. Il faut aussi rappeler que l'article 10 CEDH et l'article 18 du deuxième Pacte protègent également le droit à la liberté d'opinion et d'expression et que toute personne jugeant que cette liberté n'est pas respectée peut s'en prévaloir. Selon l'article 36 Cst. féd., mais aussi les articles 10 CEDH et 19 du deuxième Pacte, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé. Le rapport initial (par. 135) mentionnait la restriction particulière à la liberté d'expression, imposée aux étrangers en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 sur les discours politiques d'étrangers (RS 126), qui stipulait qu'un

²¹³ ACF, 96, I, 219; 96, I, 586.

étranger ne possédant pas un permis d'établissement en Suisse ne pouvait prendre la parole dans une réunion publique ou privée sur un thème politique sans une autorisation spéciale. Ce texte avait été considéré à plusieurs reprises comme obsolète ces dernières années.

Le 25 septembre 1996, le Conseil des États a donc recommandé au Conseil fédéral de l'abroger, ce qui a été fait le 9 mars 1998, avec effet au 30 avril de la même année.

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

188. L'article 16, paragraphe 3, Cst. féd. énonce de nouvelles règles en matière de liberté d'information: toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser²¹⁴. La notion de «sources généralement accessibles» n'implique pas – sauf disposition contraire de la loi – l'accès aux documents administratifs. La jurisprudence se montre plutôt restrictive sur ce point²¹⁵. Le Conseil fédéral a reçu, en décembre 1997, trois motions du Parlement demandant l'introduction du régime de la transparence. Il a estimé qu'il faut l'instaurer, mais avec prudence. Il s'agit de garantir en principe la publicité des affaires et des documents de l'administration fédérale. Plusieurs cantons ont déjà introduit ce régime sous une forme ou une autre dans leur législation (Berne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Soleure, Zoug). Actuellement, un projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration est en consultation. Il vise à faciliter au public l'accès aux documents administratifs et à promouvoir ainsi la transparence dans l'administration. Toute personne doit en principe jouir d'un droit d'accès, c'est-à-dire qu'elle peut exiger de consulter des documents administratifs ou d'être renseignée à leur sujet. Le régime de la transparence doit ainsi être introduit dans l'administration fédérale, assorti d'une réserve imposée par le secret de fonction.

9. Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques
[art. 5, al. d, ix)]

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

«Article 22.– Liberté de réunion

¹ La liberté de réunion est garantie.

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

190. Depuis 1993, les étrangers ont la possibilité de voter dans leurs représentations diplomatiques et consulaires et d'organiser en Suisse des campagnes électorales pour leurs

²¹⁴ ATF, 108, Ia, 277 et ATF, 107, Ia, 305.

²¹⁵ Voir à ce propos le rapport initial de la Suisse, par. 131.

scrutins nationaux. De plus, le Conseil fédéral ayant abrogé le 30 avril 1998 l'arrêté sur les discours politiques d'étrangers, ils n'ont plus à demander d'autorisation spéciale pour prendre la parole dans des réunions politiques²¹⁶.

191. Il faut indiquer en complément que le nombre des manifestations politiques, c'est-à-dire celui des grandes manifestations réunissant plus d'un millier de personnes, est passé de 21 en 1997 à 32 en 1998²¹⁷. Cela est dû à la multiplication des manifestations d'étrangers vivant en Suisse protestant contre la répression dans leurs pays d'origine. Il y en a eu au total 12 (contre 4 en 1997): 9 organisées par les Albanais du Kosovo, 2 par les Kurdes de Turquie et une par les Tamouls. En 1999, les événements survenus dans les Balkans et l'emprisonnement du chef kurde Öcalan se sont traduits par une nouvelle augmentation du nombre des manifestations politiques de résidents étrangers en Suisse. Les Albanais du Kosovo ont été dès 1998 à l'origine des deux plus grandes manifestations (20 000 et 15 000 participants), qui se sont toutes deux déroulées à Berne.

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

«Article 23.– Liberté d'association

¹ La liberté d'association est garantie.

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

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

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

E. Droits économiques, sociaux et culturels (art. 5, al. e)

194. Pour une information complète et détaillée sur les droits économiques, sociaux et culturels en Suisse, il convient de se reporter tout d'abord au rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (premier Pacte) du 30 juin 1994. En outre, le chapitre 3 de la Constitution fédérale mise à jour mentionne expressément des buts sociaux – ce que ne faisait pas l'ancienne Constitution, bien que la dimension sociale ait toujours été présente dans la représentation de l'État suisse. Le fait que de tels objectifs figurent dans la nouvelle Constitution vise à refléter la réalité vécue dans le domaine social. Mais aucun droit concret ne saurait être déduit des buts sociaux énumérés à

²¹⁶ Voir *supra*, par. 186.

²¹⁷ SPJ, 1998, p. 29.

l'article 41 Cst. féd.²¹⁸. Le rôle social de l'État apparaît surtout à l'échelon cantonal: la plupart des constitutions cantonales récentes contiennent un catalogue indépendant de buts sociaux (comme l'article 30 de la Constitution du canton de Berne, ou les articles 16 et 17 de celle du canton de Bâle-Campagne); quelques-unes garantissent même expressément le droit au travail, au logement et à la formation²¹⁹.

195. Il convient de mentionner, une fois encore, les sept accords sectoriels bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union Européenne; signés le 21 juin 1999, ils ont été approuvés le 21 mai 2000 par un vote populaire²²⁰. Depuis l'accord de libre-échange conclu en 1972, il s'agit de l'ensemble d'accords le plus important qu'ait signé la Suisse avec l'Union européenne. Ils appellent un certain nombre d'ajustements dans la législation suisse. En ce qui concerne la libre circulation des personnes, les mesures prises par le Parlement visent à prévenir les abus – en particulier le bradage salarial et social. Dans le cadre de ces mesures sont prévues notamment les conditions suivantes:

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

1. Droit au travail [art. 5, al. e, i)]

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

²¹⁸ La présence de buts sociaux dans la Constitution a suscité 95 controverses entre les partenaires sociaux et les grands partis politiques lors de la mise en consultation du projet. Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale (FF, 1997, I, 16, 199 et suiv.).

²¹⁹ Art. 19, 22, 40 de la Constitution de 1977 du canton du Jura.

²²⁰ Le référendum facultatif ayant été demandé le 3 février 2000 contre les accords bilatéraux, ces textes ont été soumis au peuple le 21 mai 2000 et adoptés à 67,8 % des voix exprimées (pour une participation de 48 %).

(art. 43 LAsi). L'interdiction décidée par le Conseil fédéral constitue surtout une mesure de dissuasion visant à prévenir d'éventuels abus²²¹.

a) Droit à des conditions de travail équitables et satisfaisantes

197. La protection des travailleurs a été améliorée avec l'entrée en vigueur le, 1^{er} juillet 1993, de la loi sur la protection des données (LPD)²²², qui s'est accompagnée de plusieurs modifications apportées à la législation, notamment à l'article 328b du Code des obligations. Cet article prévoit que l'employeur ne peut traiter de données concernant les travailleurs que dans la mesure où elles portent sur les aptitudes du travailleur à remplir son emploi ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail²²³. L'employeur n'a pas le droit d'interroger le travailleur sur ses opinions ou ses activités syndicales et le travailleur n'est pas tenu de répondre convenablement à de telles questions. L'admissibilité des questions portant sur l'appartenance confessionnelle ou certaines données biographiques est contestée en doctrine²²⁴.

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

198. Les relevés statistiques indiquent que les étrangers gagnaient en moyenne 13 % de moins que les Suisses en 1998²²⁵. Il faut toutefois nuancer cette constatation: si les étrangers provenant du nord et de l'ouest de l'Europe (Union européenne) étaient mieux rémunérés que les Suisses, ceux des pays du sud de l'Europe – membres ou non de l'Union européenne – l'ont été nettement moins. L'écart s'explique notamment par le niveau de formation et le fait que les branches occupant une proportion élevée d'étrangers versent en général des salaires inférieurs, alors que le travail est mieux rémunéré dans les branches employant peu d'étrangers.

199. Au deuxième trimestre de 1998, le salaire médian standardisé²²⁶ des travailleurs étrangers avoisinait 4 700 francs suisses par mois, contre 5 400 francs par mois pour les travailleurs suisses, soit 13 % de plus à peu près. Si les hommes de nationalité étrangère gagnaient 20 % de moins que les Suisses, le salaire médian standardisé des femmes de nationalité étrangère était

²²¹ Voir motion Eymann du 8 octobre 1999 (CN 99.3541) et réponse du Conseil fédéral du 12 janvier 2000.

²²² RS 235.1.

²²³ Voir Christiane Brunner, Jean-Michel Bühler et Jean-Bernard Waeber, *Commentaire du contrat de travail*, 2^e éd., Lausanne, 1996, notes 6 à 8 sur l'article 320 CO, liées aux notes 3 et 4 sur l'article 328b CO; voir ATF, 120, II, 118 et suiv.

²²⁴ Ullin Streiff et Adrian von Kaenel, *Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht: der Arbeitsvertrag OR 319-362 mit Kommentaren für Lehre und Praxis*, 5^e éd., Zurich, 1992, note 10 sur l'article 320 CO; voir ATF, 122, F, 267.

²²⁵ Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 10), p. 40 et suiv.

²²⁶ Le salaire médian correspond au salaire que dépasse la moitié de l'ensemble des travailleurs, tandis que l'autre moitié ne l'atteint pas. Dans le salaire standardisé (médian), le revenu salarial des travailleurs à temps partiel a été converti en rémunération équivalente à plein temps.

inférieur de 15 % à celui des Suissesses. On distingue donc de sensibles différences entre les salaires des Suisses et des étrangers; les étrangères constituent le groupe le moins bien rémunéré des personnes exerçant une activité lucrative et sont manifestement doublement défavorisées. Aucune statistique n'a jusqu'à présent permis de constater de discrimination par le revenu à l'encontre des étrangers. En effet, la règle ci-dessus ne s'applique pas à trois branches, ce qui infirme l'hypothèse d'un retard général des salaires des étrangers: dans l'industrie manufacturière, le salaire médian standardisé est légèrement supérieur à la moyenne suisse – malgré une forte proportion d'étrangers, dont une bonne part en provenance du sud de l'Europe; en revanche, la branche du commerce et de la réparation verse des salaires bas, tout en employant une proportion plutôt moyenne d'étrangers.

c) Droit à la protection contre le chômage

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

2. Droits syndicaux [art. 5, al. e, ii)]

a) Droit de se syndiquer

201. Le droit de se syndiquer représente un cas particulier relativement indépendant du droit d'association, avec son propre développement historique et sa problématique spécifique. La liberté de constitution et d'activité des associations de travailleurs et d'employeurs ayant vocation à organiser collectivement les rapports de travail est protégée par l'article 23 Cst. féd., mais aussi l'article 11 CEDH, l'article 22 du deuxième Pacte et l'article 8 du premier Pacte²²⁷. La Constitution fédérale mise à jour garantit maintenant en outre expressément, à l'article 28, la liberté syndicale individuelle²²⁸ aussi bien que collective. En complément au rapport initial, il faut aussi mentionner l'existence de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation)²²⁹ entrée en vigueur le 1^{er} mai 1994.

202. La loi sur la protection des données (LPD) déjà mentionnée plus haut régit le traitement des données concernant des personnes physiques et morales effectué par les personnes privées et des organes fédéraux (art. 2, par. 1 LPD). À l'article 3, lettre c, chiffre 1, la LPD classe comme «sensibles» les données sur les activités syndicales des personnes. L'article 11, par. 3 LPD, stipule que les personnes privées qui traitent régulièrement des données sensibles ou des profils

²²⁷ La liberté de se syndiquer est en outre garantie par la Convention n° 87 de l'OIT concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, en vigueur depuis le 25 mars 1976 (RO, 1976, p. 689 et suiv.), et l'accord n° 151 de l'OIT concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, en vigueur depuis le 3 mars 1982 (RO, 1982, p. 334).

²²⁸ Les représentants élus des travailleurs bénéficient aussi d'une protection accrue contre le congé en vertu de l'article 336, par. 2, al. b CO.

²²⁹ RS 822.14.

de la personnalité ou communiquent des données personnelles à des tiers sont tenues de déclarer leurs fichiers, si le traitement de ces données n'est soumis à aucune indication légale et que les personnes concernées n'en ont pas connaissance. Les personnes privées qui omettent de déclarer leurs fichiers (art. 34 LPD) sont punissables.

b) Droit de grève

203. À l'article 18, paragraphe 3, la Constitution fédérale révisée déclare expressément la grève licite, dans la mesure où elle découle de la liberté syndicale²³⁰. Selon la doctrine dominante, la grève est admissible si elle a l'appui d'une organisation de travailleurs, ne concerne que les rapports de travail, ne viole pas une obligation de maintenir la paix du travail et respecte le principe de la proportionnalité²³¹. L'article 28, paragraphe 4, Cst. féd., prévoit que la loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes. Cette disposition ne peut servir qu'à garantir un niveau minimum de service public. Il existe une interdiction expresse de grève faite aux fonctionnaires et aux employés de la Confédération²³². Le Conseil fédéral estime toutefois qu'il ne convient pas de priver l'ensemble des fonctionnaires du droit de grève²³³.

3. Droit au logement [art. 5, al. e, iii)]

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

4. Droit aux soins médicaux publics et à la sécurité sociale
[art. 5, al. e, iv)]

a) Droit aux soins médicaux publics et au suivi médical

205. Les informations suivantes concernent surtout l'asile. Devant la montée générale des coûts encourus au titre de l'asile, le Groupe de travail «Financement de l'asile» constitué par la Confédération a suggéré des mesures d'économie actuellement en discussion. Dans le domaine de la santé, il a proposé de commencer par examiner les effets des restrictions, introduites le 1^{er} octobre 1999, en ce qui concerne les fournisseurs de prestations (médecins, hôpitaux) pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, avant que ne soit envisagée une

²³⁰ FF, 1997, I, 179.

²³¹ ATF, 125, III, 277.

²³² Art. 23 du Statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) et art. 25 du Règlement des employés (172.221.104).

²³³ La nouvelle loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (FF, 2000, 2105) contient à l'article 24, par. 1, une disposition concernant le droit de grève: si la sécurité de l'État, la sauvegarde d'intérêts importants commandés par les relations extérieures ou la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux l'exigent, le Conseil fédéral peut limiter ou supprimer le droit de grève pour certaines catégories d'employés.

restriction sur les prestations elles-mêmes. Une motion déposée au Conseil national²³⁴ a chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de loi qui restreigne les prestations médicales à accorder aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger, et impose des délais de carence pour le droit aux soins. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral indique que, même si les dépenses de la Confédération pour les soins apportés à ces personnes ont augmenté depuis 1996 (voir tableau ci-dessous), il n'est pas possible de dire à combien s'élèvent réellement les coûts des soins fournis aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. Les chiffres suivants comprennent les coûts des primes, des quotes-parts et des franchises. Ils représentent environ 90 % des coûts des soins apportés aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. S'y ajoutent les frais dentaires (3,5 % des dépenses) et les autres frais liés aux soins (hébergement dans des homes, etc.), qui constituent 6,5 % des dépenses.

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
83,9 millions FS	87,3 millions FS	113,3 millions FS	147 millions FS (budget 1999)

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

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
12 459 millions FS	13 138 millions FS	14 024 millions FS	14 476 millions FS (prévisions)

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

208. Le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance 2 sur l'asile²³⁵ au 1^{er} octobre 1999. Cette modification oblige les cantons à restreindre la liberté de choix des fournisseurs de prestations pour les requérants d'asile. Il appartient maintenant aux cantons de développer un modèle de médecins de premier recours («*gate keepers*») adapté à leur situation. Il peut s'agir d'un modèle de médecins de famille avec des médecins-conseils, d'un cabinet HMO (*health maintenance organization*) ou d'un véritable réseau de santé tel qu'il existe dans le canton de Vaud. La restriction des prestations elles-mêmes est toutefois encore en discussion.

²³⁴ Motion Raggenbass du 8 octobre 1999 (n° 99.3551) [« *limiter l'accès aux soins des demandeurs d'asile*»].

²³⁵ RS 142.312.

b) Droit à la sécurité sociale et aux services sociaux

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

210. Depuis l'entrée en vigueur de la dixième révision de l'AVS, et conformément à la décision du Tribunal fédéral des assurances (TFA) du 15 octobre 1999²³⁶, le droit à une rente AVS ou AI ne dépend plus du fait que la personne assurée ait personnellement versé ses cotisations pendant un an au moins. En dehors de l'éventuelle prise en compte de bonus éducatifs ou de bonifications pour tâches d'assistance, le minimum d'un an de cotisation exigé par la loi dans le domaine de l'AI peut aussi être satisfait en l'absence d'activité lucrative, si la personne a été assurée au total pour plus de 11 mois (assurance volontaire ou obligatoire) et était mariée pendant ce temps à un partenaire exerçant une activité lucrative et versant au moins le double de la cotisation minimale [règlement sur l'assurance invalidité (RS 831.201), art. 32, par. 1; règlement sur l'assurance vieillesse et survivants (RS 831.101), art. 50; LAVS (RS 831.10), art. 3, par. 3, al. a et art. 29 *ter*, par. 2, al. b]. La dixième révision de l'AVS a aligné sur ce point le traitement des étrangers sur celui des citoyens suisses.

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

²³⁶ Arrêt I, 259/99 du 15 octobre 1999.

d'existence, indépendamment de leur statut dans le pays²³⁷. Cet arrêt a donné lieu à une initiative du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a demandé que soit menée une réflexion sur le droit à la satisfaction des besoins élémentaires de l'être humain et sur les moyens juridiques de faire valoir ce droit²³⁸.

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

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

F. Droit d'accès à tous les lieux et services destinés à l'usage du public (art. 5, al. f)

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

214. La majorité des condamnations prononcées en vertu des textes pénaux interdisant la discrimination raciale punissent des actions, des propos ou des écrits racistes ou antisémites²³⁹. Il a fallu attendre la période sous revue pour qu'une condamnation pénale soit prononcée pour refus de fournir une prestation destinée au public. Cela s'explique notamment par la difficulté qu'il y a à apporter la preuve du motif raciste du refus, lorsque le refus est signifié oralement et que son auteur prétend ensuite qu'il n'était pas motivé par des considérations racistes²⁴⁰. Cela a suscité dans certaines parties de la littérature des propositions de renversement de la charge de la preuve, comme le fait la loi sur l'égalité entre femmes et hommes.

²³⁷ Dans d'autres décisions, le Tribunal fédéral a précisé la portée et les limites de ce droit fondamental (voir, par exemple, ATF, 122, II, 193 et 122, I, 101).

²³⁸ Voir recommandation n° R (2000) 3, adoptée le 19 janvier 2000 par le Conseil des ministres (*Recommandation n° R [2000] 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship*).

²³⁹ En ce qui concerne la pratique des tribunaux, se reporter *supra*, par. 104 et suiv.

²⁴⁰ Voir l'ordonnance de non-lieu du 10 juillet 1998 rendue par le ministère public du district de Zurich. Infraction à l'article 261 *bis*, par. 4 et 5 CP: refus de vendre un billet de cinéma à un Noir. En ce qui concerne le paragraphe 5, l'accusée a fait valoir que son refus n'était pas motivé par la couleur de la peau du plaignant, mais par sa mauvaise humeur générale, à telle enseigne qu'elle n'aurait vendu de billet à personne. Le cas ne représentait donc pas un refus de service pour motif racial. L'affaire s'est terminée sur un non-lieu.

V. GARANTIE DE VOIES DE RECOURS EFFECTIVES (art. 6)

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

216. En complément, il faut aussi mentionner les accords du Conseil de l'Europe portant spécifiquement sur les droits de l'homme; ils s'appuient indéniablement sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH)²⁴¹. Dans son contenu, la CEDH reflète en grande partie la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et protège surtout les droits individuels classiques. Tout comme les libertés garanties par la Constitution, les dispositions matérielles de la Convention sont immédiatement applicables et possèdent un caractère obligatoire pour les autorités publiques à tous les niveaux. Les citoyens peuvent directement se prévaloir des normes de la Convention, une fois écoulé le délai de recours devant les instances juridiques nationales, en déposant un recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme.

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

A. Introduction

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

B. Niveau fédéral

1. Commission fédérale contre le racisme

218. Le 23 août 1995, le Conseil fédéral décidait de créer la Commission fédérale contre le racisme (CFR), qui a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 1995²⁴². La CFR est libre de définir ses

²⁴¹ En ce qui concerne la CEDH, se reporter par exemple à Jochen A. F. Frowein et Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechts-Konvention. EMRK-Kommentar*, 2., vollst. Neubearb. Aufl. unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs, Kehl, 1996; Heribert Golsong, *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Loseblattausgabe, Cologne, 1993.

²⁴² Se reporter, à ce sujet, au rapport initial de la Suisse, par. 169 et suiv.

tâches dans le cadre de son mandat²⁴³; elle a concentré son activité sur les points suivants au cours de ses cinq premières années d'existence:

- a) Prise de contacts avec les cantons;
- b) Création d'un réseau d'organisations non gouvernementales spécialisées;
- c) Écoles, médias, monde du travail et collectivités publiques;
- d) Condition des gens du voyage;
- e) Condition des musulmans en Suisse;
- f) L'antisémitisme sous toutes ses formes.

219. En décembre 1998, un postulat émanant des partis bourgeois a demandé la dissolution de la CFR²⁴⁴, entre autres pour les raisons que la Commission était superflue, que son mandat était trop large et qu'il renfermait des formules creuses impossibles à mettre en pratique. Mais les nombreuses actions entreprises par la Commission et ses projets en cours, dont la présentation ne peut être ici que synthétique, brossent un tableau tout différent²⁴⁵. Dans sa prise de position sur le postulat, le Conseil fédéral constate que l'activité de la CFR suscite un écho favorable au sein de l'administration, auprès des médias et des milieux intéressés de l'opinion, ainsi que de la classe politique. On trouvera ci-dessous une présentation structurée des grandes activités de la CFR, avec à chaque fois un projet représentatif et des actions particulièrement axées sur la prévention²⁴⁶.

²⁴³ «[La commission] s'occupe de discrimination raciale, s'emploie à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou religieuse, religion différentes, combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attache une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace.»

²⁴⁴ Postulat Mörgeli, du 22 décembre 1999 [«Dissolution de la Commission fédérale contre le racisme» (CN 99.3645)].

²⁴⁵ Voir la prise de position du Conseil fédéral sur le postulat Mörgeli du 22 décembre 1999.

²⁴⁶ Se reporter aux rapports d'activité 1997-1999 de la CFR. D'autres projets de la Commission sont mentionnés dans le présent rapport, dans le contexte dont ils relèvent.

a) Activités opérationnelles

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

- i) La campagne *Der schöne Schein*²⁴⁷ (les belles apparences), lancée le 9 juillet 1997, repose sur une série d'affiches et d'annonces qui a suscité un large écho dans les médias et l'opinion publique;
- ii) La brochure *SPOCK* a été produite dans le cadre de la campagne contre l'exclusion et la xénophobie dans le monde du travail; elle s'adresse surtout aux jeunes. Elle emprunte le format du journal et a été présentée à la presse le 15 octobre 1997. Sa première édition allemande a été tirée à 100 000 exemplaires et distribuée dans des écoles, des sociétés, des associations et des syndicats. En 1999 a été produite une version régionale adaptée, combinant l'italien et le français;
- iii) Le bulletin semestriel *TANGRAM* (paru pour la première fois en octobre 1996) s'adresse à la classe politique, aux collectivités publiques de tout niveau et à d'autres cercles intéressés; ses articles objectifs sur de grands thèmes informent et nourrissent la discussion. Il est distribué gratuitement aux membres du Parlement, aux administrations fédérales, cantonales et communales, aux bibliothèques cantonales, ainsi que, de plus en plus, à des cercles intéressés du grand public. Le tirage total est de 10 000 exemplaires.

b) Activités de conseil

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

- i) Consultations sur le rapport Arbenz concernant une politique suisse en matière de migration (1996) et sur la révision de la Constitution fédérale (1996)²⁴⁸;
- ii) Avis sur le Schéma directeur de la ville de Berne en matière de politique d'intégration (1997);
- iii) Recommandations relatives à la lutte contre l'antisémitisme dans le rapport *L'antisémitisme en Suisse. Rapport sur les manifestations historiques et actuelles avec recommandations d'action* (1998);
- iv) Propositions sur le problème des classes séparées²⁴⁹.

²⁴⁷ Voir *TANGRAM*, 3/97, p. 53 et suiv. La campagne a reçu le Golden United Nations Award.

²⁴⁸ Publié dans *TANGRAM*, 1/96.

²⁴⁹ Voir ci-dessous, par. 243.

c) Activités de coopération

222. La CFR développe des activités de coopération: elle collabore avec des collectivités publiques à tous les échelons (communal, cantonal, national et international); elle noue et entretient des contacts avec des organisations non gouvernementales et les milieux intéressés. On peut en donner les exemples suivants:

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

d) Analyses scientifiques

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

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

e) Rôle de médiateur

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

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

225. La CFR a examiné au total entre 250 et 300 cas qui lui ont été soumis entre septembre 1995 et mars 1998. Un tiers environ d'entre eux émanaient de particuliers, le reste se répartissant entre les médias, des groupements d'intérêts, des informations des membres de la Commission et des ONG. Dans 65 % des cas, le problème a pu être réglé par une seule conversation téléphonique ou une lettre à l'instance concernée. Dans un tiers des cas, des services cantonaux ont été impliqués. La durée des conflits a varié de l'intervention unique jusqu'à plus d'un an. S'il n'a été que rarement possible d'aboutir à des solutions fondées sur un accord complet, l'action de la Commission a bien souvent calmé les choses. Ce qui pousse à passer du simple règlement des conflits à une authentique prévention.

226. En conclusion, on constate que la CFR a déployé de nombreuses activités centrées sur la prévention du racisme et de l'antisémitisme dans des domaines très variés de la vie publique, et qu'elle assure ainsi un travail de qualité²⁵⁰. Il faut, en particulier, souligner la fonction de médiateur, conformément à son mandat, que son président remplit avec dévouement, secondé par le secrétariat. La CFR joue un rôle charnière dans l'information et la motivation des administrations et des autorités cantonales. Les représentants de ces dernières auprès de la Commission exercent à cet égard une fonction importante. Les rencontres régulières de la Commission avec ses interlocuteurs des cantons sont également très utiles.

2. Commission fédérale des étrangers (CFE)

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

²⁵⁰ Voir également la prise de position du Conseil fédéral sur le postulat Mörgeli (*supra*, notes 244 et 245).

importance politique et sociale. Il convient de mentionner, dans ce contexte, le rapport sur l'intégration de la CFE, paru en octobre 1999 (voir également par. 228 ci-dessous).

228. Le Conseil fédéral avait chargé, en 1995, la CFE de préparer à l'intention du Parlement un rapport sur la politique suisse d'intégration sociale dans l'avenir. Le premier projet de rapport a donné lieu à une ample consultation en 1996-1997 auprès de toutes les organisations suisses et étrangères concernées. Le rapport, intitulé «L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse», a été remis le 22 octobre 1999. Il recommande notamment de développer l'apprentissage des langues et la formation continue des étrangers adultes, d'impliquer davantage les étrangers dans les décisions politiques et dans les projets de promotion de l'intégration scolaire des étrangers. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a chargé l'Office fédéral des étrangers (OFE) de préparer une ordonnance d'intégration sur la base de ce rapport et de l'article 25a LSEE, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Il est prévu d'allouer 5 millions de francs suisses de soutien à des projets en 2001; après quoi, la Confédération accroîtra cette aide à hauteur de 7,5 millions de francs.

229. Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 12 janvier 2000, du rapport de la CFE. Il a décidé de rattacher le secrétariat de la CFE à l'Office fédéral des étrangers (OFE) du DFJP, dont il dépendait déjà administrativement²⁵¹. Cette nouvelle distribution des compétences et l'extension du champ d'activité de la CFE qui l'accompagne doivent, entre autres, accélérer la concrétisation des grandes mesures d'intégration. Le rattachement du secrétariat de la CFE permet de concentrer, dans un même service, toutes les questions de migration, hormis l'asile et les réfugiés²⁵². Le Conseil fédéral en escompte des effets de synergie et une meilleure coordination. Des doubles emplois seront éliminés. La possibilité de s'appuyer sur une structure administrative donne les moyens financiers et humains ainsi que les compétences requises pour traiter convenablement les problèmes et permet l'échange direct d'informations avec d'autres niveaux d'intégration (marché du travail et naturalisations, en particulier) que gère l'OFE. Cela revêt une importance notable dans la perspective de la mise en œuvre de l'article 25a LSEE (promotion de l'intégration par la Confédération). Les conditions sont ainsi réunies pour que l'intégration de la population résidente étrangère devienne un pilier de la politique de la Confédération à l'égard des étrangers²⁵³.

²⁵¹ Le secrétariat de la Commission (28 personnes) était déjà rattaché administrativement à l'OFE par le biais du service de coordination pour les questions d'intégration. La CFE conserve toutefois le statut de commission extraparlamentaire.

²⁵² L'OFE est déjà chargé de la police des étrangers, de l'appréciation du marché du travail, de la libération des contingents fédéraux, des questions de visas, des conseils à l'émigration, des demandes de naturalisation et des questions de nationalité, ainsi que de la mise en œuvre de la politique des étrangers et de la législation en la matière.

²⁵³ Se reporter également à la prise de position du Conseil fédéral sur la motion du 21 décembre 1999 du groupe socialiste [«Intégration des étrangers. Campagne d'information» (CN 99.3617)], ainsi qu'aux explications du Conseil fédéral sur la motion du 21 décembre 1999 du groupe socialiste [«Création d'un bureau pour l'intégration des étrangers» (CN 99.3616)].

3. Commission fédérale des réfugiés

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

«Tâches.– Article premier

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

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

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

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

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

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

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

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

231. La Commission fédérale des réfugiés a organisé, le 27 septembre 1996, une réunion sur les perspectives qui s'offrent aux réfugiés de la violence bosniaque. Y ont notamment pris part des représentants des autorités suisses et étrangères intéressées. À la réunion consacrée le 18 novembre 1997 par la Commission au rapport de la commission d'experts sur la migration, la CFE s'est exprimée sur les suites possibles à donner au projet et les buts d'une politique porteuse en matière de migration, ainsi que sur la nécessité d'intégrer le long terme dans cette

réflexion²⁵⁴. Le 29 octobre 1998, la Commission fédérale des réfugiés a organisé une réunion comparant l'asile en Suisse et dans d'autres pays d'accueil européens. En novembre 1999, elle a remis au Conseil fédéral ses recommandations et son rapport «Décision de renvoi et acceptation». Ce dernier a été présenté au public à la mi-février 2000.

4. Coopération entre les commissions

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

C. Institutions cantonales et communales

233. Il faut enfin mentionner les efforts que déploient les cantons pour créer des centres cantonaux compétents en matière de discrimination, ou pour développer les centres existants. Là encore, il est difficile de distinguer les cas de discrimination spécifiquement raciale d'avec les problèmes relevant des droits de l'homme en général. Il n'existe, par exemple, encore aucun centre faisant office de médiateur et connaissant des violations générales des droits de l'homme: le mandat de la Commission fédérale contre le racisme est spécifiquement limité à la discrimination raciale. La création d'un organisme national de ce type est actuellement à l'étude²⁵⁵.

234. Il existe dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Zurich ainsi que dans les villes de Zurich, de Berne et de Winterthour des médiateurs cantonaux ou communaux offrant des services de conseil et d'arbitrage aisément accessibles. Ils interviennent dans les conflits entre particuliers ou entre des particuliers et des collectivités publiques, et défendent ainsi dans la pratique les droits de l'homme. Parfois, ces centres de médiation ont aussi compétence en matière de discrimination (à Bâle-Ville ou à Zurich, par exemple).

235. Des centres spécifiquement responsables des questions de discrimination sont aussi en cours de constitution, ou déjà rattachés à des organismes existants²⁵⁶:

a) Dans certains cantons, de tels centres sont à l'étude ou en cours de mise en place, comme en Appenzell Rhodes-Extérieures et à Fribourg;

²⁵⁴ Rapport de la Commission fédérale des réfugiés, du 9 janvier 1998.

²⁵⁵ Voir, à ce sujet, l'initiative parlementaire Fankhauser («Droits de l'homme. Création d'un service de médiation»), adoptée le 4 octobre 1999 par 90 voix contre 68.

²⁵⁶ Voir, à ce sujet, l'analyse de l'enquête menée par la Commission fédérale des réfugiés auprès des cantons.

b) Dans divers cantons, on discute encore actuellement de la constitution et de la forme exacte des commissions ou des services spécialisés dans les questions des étrangers; c'est le cas, par exemple, dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Berne, de Genève, de Soleure, de Zoug et du Tessin.

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

a) Zurich: Konfliktophon (centre de conseil sur les conflits culturels); TikK - SOS-Team pour les conflits interculturels et la violence de la Société suisse d'utilité publique (SSUP); groupement d'intérêt Binational (conseils relatifs au mariage, au permis de séjour, aux enfants, etc.); centre DERMAN de promotion interculturelle de la santé pour les Turcs de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO);

b) Berne: Intermedio (conseils et médiation sur les questions et les conflits interculturels), centre de conseil pour les femmes étrangères et leur famille – BAFFAM (conseils sur les problèmes quotidiens, relations avec les autorités publiques, assurances, etc.); association des droits de l'homme «Augen auf!» (conseils sur les questions d'asile et en cas de bavure des institutions); Asylhilfe Bern (conseils); fondation Bildung und Entwicklung (perfectionnement des enseignants);

c) Lausanne: Association romande contre le racisme - ACOR (conseils et médiation); Fondation Éducation et Développement;

d) Genève: Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme - LICRA (conseils juridiques).

D. Mesures concernant l'enseignement et l'éducation

1. Généralités

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

2. Activités de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et des cantons dans la lutte contre le racisme et sa prévention

238. Comme indiqué précédemment, l'éducation et la formation sont surtout l'affaire des cantons, qui s'emploient de multiples façons à lutter contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'éducation. En témoigne la déclaration de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) du 6 juin 1991, qui relève que le problème des droits de l'homme sur le plan universel, mais aussi la coexistence, en Suisse, avec des personnes venant d'autres

pays et ayant une culture différente représentent un défi pour le système d'enseignement du pays²⁵⁷.

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

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

3. Débat sur la ségrégation à l'école

241. Les enfants étrangers représentent au total 22 % des élèves du primaire en Suisse²⁵⁸. Mais, dans certaines zones urbaines, cette proportion peut atteindre 90 % dans une classe. Les parents d'enfants d'origine locale craignent une chute de niveau et un handicap pour leurs enfants. Les médias ont nourri la polémique en rendant compte des appels à la ségrégation à l'école. Des interventions ont eu lieu sur le plan politique pour que soient créées des classes séparées. Dans deux écoles primaires de Suisse alémanique, des classes distinctes permanentes ont récemment été introduites pour les enfants de langue étrangère. À un endroit, l'expérience n'a pas été renouvelée après deux cycles de trois ans. Dans l'autre ville, une nouvelle expérience sera tentée dans un autre quartier.

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

²⁵⁷ Se reporter, à ce sujet, au rapport initial de la Suisse, par. 180 et suiv.

²⁵⁸ Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 10), p. 42.

243. La CDIP a préparé un rapport sur la ségrégation²⁵⁹, assorti des recommandations suivantes:

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

244. Dans sa réponse du 31 mai 1999 à une interpellation parlementaire²⁶⁰, le Conseil fédéral s'est ainsi exprimé sur les classes séparées pour les élèves suisses et étrangers: «Le Conseil fédéral défend la ferme position que des mesures revenant à discriminer une certaine catégorie d'élèves ne sauraient constituer une solution. L'école ne doit défavoriser personne du fait de son origine, de sa race ou de sa langue. Ce serait contraire aux principes constitutionnels de l'égalité du droit et de la non-discrimination et contreviendrait à l'objectif de l'intégration». Il a, en outre, observé que la création de classes séparées pour élèves suisses et étrangers est contraire aux principes, énoncés dans la Constitution, de l'égalité des droits et de l'interdiction de toute forme de discrimination (art. 8 Cst féd.), ainsi qu'à l'article 28 en rapport avec l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, et pratiquement inconciliable avec les articles 13 et 2, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (premier Pacte). Ces classes séparées vont aussi clairement à l'encontre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

²⁵⁹ Rapport publié par la CFR, «Des classes séparées? Dossier sur les demandes politiques de ségrégation des enfants parlant une langue étrangère à l'école», août 1999.

²⁶⁰ Interpellation CN Bühlmann, n° 98.3656 du 18 décembre 1998.

245. Toutefois, l'impératif de non-discrimination scolaire n'entraîne pas l'interdiction de mesures en faveur d'écopiers qui parlent insuffisamment ou pas du tout la langue utilisée dans l'enseignement (enseignement d'initiation ou de soutien d'une durée limitée par exemple, ou fréquentation d'une classe préparatoire ou de transition pour une période limitée). Tant que le principe de l'égalité des chances n'est pas touché et que la séparation ne se traduit pas par une ségrégation permanente, le droit constitutionnel admet parfaitement que les enfants suivent un enseignement d'initiation ou de soutien répondant à un besoin de rattrapage linguistique en raison de leur origine – ce que la situation peut même rendre tout à fait souhaitable dans un but d'intégration. En outre, de telles mesures sont conformes aux dispositions de certaines constitutions cantonales ou législations scolaires selon lesquelles tout enfant doit recevoir une éducation adaptée à ses aptitudes.

4. Activités déployées à l'échelon fédéral

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

E. Mesures concernant la culture et les langues

247. L'article 69 Cst. féd. prévoit que la culture est de la compétence des cantons. Les paragraphes 2 et 3 de cette disposition ajoutent toutefois les précisions suivantes:

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

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

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

«La liberté de la langue est garantie.»

249. L'article 70 Cst. féd. pose les bases des efforts déployés par la Confédération pour encourager les langues. Le nouveau texte de l'article sur les langues permet d'encourager la compréhension entre les quatre cultures linguistiques. Une «loi sur les langues» est en préparation²⁶¹, dans la perspective de l'application des dispositions de la Constitution relatives aux langues et à la compréhension (art. 70, par. 1, 3 et 4 Cst. féd.). Ce texte doit régir l'utilisation des langues officielles par la Confédération – en particulier du romanche (langue partiellement officielle de la Confédération) –, l'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques, et l'assistance aux cantons multilingues.

²⁶¹ Voir *supra*, 1^{re} partie, par. 46 et suiv.

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

F. Mesures concernant l'information et les médias

251. À la demande de la Commission des institutions politiques du Conseil national, le Conseil fédéral a chargé, en juillet 1999, le Département fédéral de justice et police de procéder à une consultation sur l'avant-projet de révision de la Constitution fédérale dans le domaine des médias et de lancer des mesures dans le domaine de la politique de la presse²⁶². La révision de la Constitution a donné l'occasion d'aborder la question de la concentration de la presse et de ses répercussions sur la liberté d'opinion et le processus démocratique. Il s'est notamment agi de garantir la qualité de la presse et d'encourager le devoir de vigilance, l'équité et l'éthique des médias.

252. Il convient de citer ici l'arrêt du 10 août 1999 du Tribunal fédéral, dans lequel ce dernier a considéré que le principe de responsabilité en cascade ne pouvait être appliqué dans les cas de discrimination raciale²⁶³. Celui qui diffuse un livre contenant des propos racistes ne peut pas invoquer la responsabilité en cascade prévue dans le droit pénal de la presse et rejeter toute la responsabilité pénale sur l'auteur.

253. Le Conseil de la presse constitue, dans ce contexte, une institution d'une importance particulière. Il a mené en 1998 une enquête auprès de quotidiens suisses et constaté une recrudescence des déclarations racistes en 1997 et 1998, surtout dans les courriers de lecteurs, malgré les dispositions pénales de l'article 261 *bis* CP²⁶⁴. Le Conseil de la presse a organisé une rencontre avec les membres de la Commission fédérale contre le racisme, la Fédération suisse des communautés israélites ainsi que d'autres milieux intéressés, et recommandé en décembre 1999 de refuser les lettres de lecteurs racistes, discriminatoires ou xénophobes et de ne pas les imprimer, même si leur contenu ne fait que refléter une tendance latente²⁶⁵. Les règles déontologiques du journalisme doivent aussi s'appliquer au traitement rédactionnel des lettres de

²⁶² La mention du soutien à la presse dans la Constitution remonte à la motion Zbinden (CN 93.3558) du 1^{er} décembre 1993, transmise le 1^{er} février 1995 sous forme de postulat (BO CN, 1995, 269). Elle avait été précédée de diverses tentatives infructueuses.

²⁶³ Arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral du 10 août 1999 (6S.810-813/1998), voir *supra*, par. 111.

²⁶⁴ Il s'agit, en partie, des critiques virulentes auxquelles a donné lieu la question des avoirs en déshérence dans certaines parties de la population (voir *supra*, 1^{re} partie, par. 51).

²⁶⁵ NZZ, 23 décembre 1999, p. 12, et 8-9 janvier 2000, p. 14.

lecteurs. Plus le sujet revêt un caractère brûlant dans l'opinion publique, plus il convient de se montrer strict dans le rejet des lettres présentant un caractère discriminatoire latent, et plus la marge de manœuvre devient étroite en ce qui concerne la liberté d'expression. Les rédactions devraient aussi désormais observer les rubriques correspondantes des autres journaux pour détecter les courriers de lecteurs organisés. En présence d'un volume massif de lettres racistes et discriminatoires, le sujet devrait en outre être traité par des rédacteurs, en dehors de la rubrique du courrier des lecteurs.

254. Dans le domaine des mesures de lutte contre les offres racistes et antisémites publiées sur Internet, la Suisse est à la pointe de ce qui se fait dans le monde. Lors du séminaire d'experts organisé du 16 au 18 février 2000 sur la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, un grand nombre de propositions et de recommandations ont été soumises aux fournisseurs d'accès et aux administrations publiques²⁶⁶. Diverses mesures de lutte contre la propagande raciste sur Internet ont déjà été mises en œuvre en Suisse²⁶⁷.

255. Il convient de rappeler, par exemple, l'existence du projet pilote «Patrouille Internet», lancé en janvier 1998 par l'Office fédéral de la police²⁶⁸. A l'heure actuelle, l'intensification des échanges entre la police cantonale et les fournisseurs d'accès à Internet devrait déboucher sur des solutions pratiques fermant l'accès à ce type d'offre. Deux opérateurs – Swisscom et Sunrise – ont par exemple bloqué, au milieu du mois d'octobre 1999, une page Internet à contenu raciste²⁶⁹ qui proposait entre autres un lien permettant de commander les ouvrages d'un auteur négationniste. Swisscom a également confirmé le blocage du site de la fondation belge «Vrij Historisch Onderzoek». Ce site contenait des textes révisionnistes et antisémites. Swisscom a en outre bloqué cinq autres sites racistes sur une recommandation de la police fédérale.

256. Divers services administratifs publics publient régulièrement des brochures d'information concrétisant les mesures positives préconisées par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; elles sont diffusées non seulement parmi les

²⁶⁶ On peut mentionner ici l'avis du 14 février 2000 de la police fédérale et les recommandations du DFAE.

²⁶⁷ Se reporter à ce sujet aux prises de position du Conseil fédéral sur les interventions parlementaires Loeb du 11 juin 1998, von Felten du 8 octobre 1998 et Dormann du 15 mars 1998 dans le contexte de la conférence de Washington sur l'Holocauste, en décembre 1998.

²⁶⁸ Le service «Internet-Monitoring» de l'Office fédéral de la police devrait s'efforcer de développer la coopération internationale avec d'autres pays, assurer la liaison entre les organes de police cantonaux et aider ces derniers ainsi que les particuliers dans les enquêtes sur les cas déclarés. Il ne possède toutefois aucune compétence en matière d'enquêtes; il a plutôt coordonné les recherches entre cantons et traité les cas que lui avaient délégués ces derniers (recherche de l'auteur et du fournisseur du site, puis éventuelle recommandation de fermeture du site transmise à la police cantonale).

²⁶⁹ NZZ du 20 octobre 1999.

particuliers intéressés, mais aussi dans un but d'enseignement. Outre les journaux et brochures mentionnés dans le rapport initial (par. 201), on peut également citer les exemples suivants:

a) La Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères offre un important volume d'informations sur la coopération de la Suisse avec des pays du tiers monde et de l'ancien bloc de l'Est, ainsi que sur l'aide humanitaire²⁷⁰. Les documents sont pour la plupart fournis gratuitement en plusieurs langues;

b) La DDC et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) publient en commun le périodique *Entwicklung/Développement* en langues allemande et française, qui aborde des aspects des relations Nord-Sud.

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

²⁷⁰ Voir, à ce sujet, la liste des publications de la DDC: «Des informations de bonne source».

TROISIÈME PARTIE: PRISE DE POSITION RELATIVE AUX CONCLUSIONS
DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE
DU 30 MARS 1998

I. GÉNÉRALITÉS

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

II. ABSENCE DE LÉGISLATION GLOBALE VISANT À LUTTER CONTRE
LES DISCRIMINATIONS (par. 5 et 10 des conclusions)

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

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

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

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

l'interprétation des dispositions de droit civil sur la protection de la personnalité (art. 28 et suiv., CC).» (par. 212)

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

263. À diverses occasions, la jurisprudence a concrétisé l'interdiction de la discrimination et l'a transposée indirectement dans le contexte du droit privé²⁷¹. Pour ce qui est du droit pénal, le Tribunal fédéral a jugé que des motifs raciaux ne doivent en aucun cas permettre de justifier une augmentation ou une aggravation de la peine (ATF, 125, IV, 1, E. 5b).

264. De plus, il convient de rappeler que l'ordre juridique de la Suisse est fondé sur une tradition moniste²⁷². Ainsi, le droit international et le droit national participent du même système normatif. Les dispositions de droit international font partie intégrante de l'ordre juridique de la Suisse dès leur entrée en vigueur dans le pays. Les normes de droit international déploient leurs effets dans l'ordre juridique interne sans qu'il soit nécessaire de les introduire dans le droit national par une loi spécifique²⁷³. Par conséquent, les dispositions de la Convention – à l'instar de celles de tout traité international – sont juridiquement contraignantes pour tous les organes de l'État, législatifs, exécutifs ou judiciaires depuis l'entrée en vigueur de celle-ci pour la Suisse.

265. En ce qui concerne la position hiérarchique de la Convention, il convient de souligner que les dispositions du droit international priment celles du droit national. À de nombreuses occasions, le Gouvernement suisse et le Tribunal fédéral ont confirmé le principe de la primauté du droit international sur le droit fédéral ou cantonal²⁷⁴. À l'instar de toutes les conventions internationales, ce principe s'applique bien sûr aussi à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

266. Selon les autorités et la jurisprudence suisses, une norme du droit international est «directement applicable» (*self-executing*) lorsqu'elle est formulée de manière suffisamment précise et univoque pour servir de base de décision dans les cas particuliers. En fin de compte, il appartient aux tribunaux de décider cas par cas si la disposition correspondante d'une convention

²⁷¹ Voir *supra*, 2^e partie, par. 86 et suiv.

²⁷² Häfelin/Haller, *loc. cit.* (*supra*, note 79), n° 1049.

²⁷³ ATF, 105, II, 49, 57 et suiv.

²⁷⁴ Pour la dernière fois notamment dans l'ATF, 125, II, 417 et suiv. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a rappelé qu'en cas de conflit juridictionnel, le droit international public prime par principe le droit national, particulièrement lorsque la norme du droit international public vise la protection des droits de l'homme (E. 4c à e).

internationale est directement applicable ou non. Divers arrêts du Tribunal fédéral portent sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁷⁵.

267. D'une manière générale, l'importance du droit international a fortement augmenté au cours de ces dernières années. Dans la mesure où le droit international prime sur le droit national, ce dernier – droit constitutionnel compris – doit être interprété conformément au droit international, donc aux conventions internationales liant la Suisse²⁷⁶. À cet égard, l'interprétation conforme aux principes de la CEDH est l'un des principes importants auxquels le Tribunal fédéral recourt très souvent²⁷⁷. Dans le cadre de l'application de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, le Tribunal fédéral a également procédé à une interprétation conforme au droit international, lorsqu'il a été appelé à se pencher sur le respect du principe de l'interdiction du refoulement²⁷⁸.

268. Il convient, en outre, de relever le fait que le projet de nouvelle loi sur les étrangers est en préparation. Ce projet prévoit une amélioration générale de la situation juridique des étrangers vivant en Suisse. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un projet global de lutte contre les discriminations, la conception de la nouvelle loi lui confère tout de même une efficacité générale en matière de discriminations, notamment grâce aux mesures d'encouragement de l'intégration.

III. POLITIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION (par. 6 et 11 des conclusions)

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

270. Comme cela a déjà été expliqué²⁷⁹, l'ancien «modèle des trois cercles» de la politique d'admission des étrangers a été abandonné en octobre 1998 et, conformément aux propositions de la Commission d'experts «migration», le Conseil fédéral a adopté un «système binaire d'admission». Concrètement, les travailleurs sont recrutés en priorité dans les pays membres de l'Union européenne et de l'AELE, pour autant qu'il n'y ait pas de main-d'œuvre disponible sur le marché du travail suisse, notamment de chômeurs. Des dérogations à ce principe sont uniquement admises lorsque l'engagement de travailleurs qualifiés est requis ou que des motifs particuliers justifient une exception. Comme précédemment, ces autorisations sont délivrées dans

²⁷⁵ Voir notamment ATF, 124, IV, 121; 123, I, 19; 123, II, 472; 123, IV, 202.

²⁷⁶ JAAC 59 (1995) n° 25, p. 222, 226 et suiv.

²⁷⁷ Par exemple ATF, 122, I, 18, 20; 117, Ib, 367.

²⁷⁸ ATF, 118, IV, 221; 112, IV, 115.

²⁷⁹ Voir supra, 1^{re} partie, par. 61 et 2^e partie, par. 81 et suiv.

le cadre des contingents fixés et sous réserve du respect des conditions de rémunération et de travail en usage dans la profession. Hormis les stages de perfectionnement liés à des projets d'aide au développement, l'admission en vue d'une intégration dans le marché du travail doit servir les intérêts économiques. Ce principe n'est évidemment pas appliqué à l'admission pour des motifs humanitaires importants, à des fins de regroupement familial ou de séjour d'étude.

271. La priorité accordée aux ressortissants des États membres de l'Union européenne fait certes partie du cadre des accords bilatéraux sectoriels²⁸⁰. À ce sujet, il convient toutefois de remarquer que les sept accords bilatéraux sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne ont été signés à Luxembourg en juin 1999. À la suite de l'issue favorable du scrutin populaire du 21 mai 2000, les accords pourront entrer en vigueur dès que les procédures de ratification dans les différents États membres auront été menées à terme (au plus tôt en 2001). Le retrait de la réserve que la Suisse a émise au sujet de l'article 2, paragraphe 1, alinéa *a*, de la Convention pourra être réexaminé lorsque la situation des ressortissants d'États tiers sera réglée par l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'Union européenne et de la nouvelle loi sur les étrangers.

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

IV. POLITIQUE EN MATIÈRE DE NATURALISATION ET REPROCHE CONCERNANT LE SYSTÈME ÉTENDU DE CONTRÔLE DE POLICE EXERCÉ SUR LES ÉTRANGERS (par. 6 et 10 des conclusions)

273. Le système étendu de contrôle de police exercé sur les étrangers ainsi que les politiques et les procédures en matière de naturalisation constituent d'autres domaines de préoccupation du Comité qui juge ces dernières trop longues et trop sélectives.

274. Une interpellation déposée au Conseil national, le 6 octobre 1999²⁸¹, demandait au Conseil fédéral des renseignements au sujet des procédures de naturalisation communales propices à l'expression de tendances xénophobes. Cette intervention parlementaire soulevait notamment la question de la compatibilité de telles procédures avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

275. L'acquisition d'un droit de cité communal est une condition préalable à l'acquisition de la nationalité suisse par voie de naturalisation ordinaire. L'octroi du droit de cité est un acte politique et, en tant que tel, ne saurait faire l'objet d'un contrôle juridique sur le fond²⁸². Par conséquent, l'organe communal compétent peut rejeter une demande de naturalisation sans

²⁸⁰ Voir message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 (FF, 1992, III, 265 et suiv., par. 54.

²⁸¹ Interpellation de Dardel, du 6 octobre 1999.

²⁸² Voir explications *supra*, 2^e partie, par. 158.

indication de motifs, et cela même si le requérant remplit toutes les conditions de naturalisation²⁸³. Lorsqu'une demande est rejetée, il est vrai que les motifs exacts ne sont pas connus. Il arrive toutefois que les refus ne concernent que des personnes originaires de certains pays alors même qu'elles remplissent toutes les conditions de naturalisation. Dans de tels cas, force est de conclure que la nationalité a joué un rôle décisif dans la décision de rejeter la demande de naturalisation.

276. Au cours de la session de printemps 2000 des chambres fédérales, six interventions parlementaires (cinq motions et une interpellation) ont été déposées au sujet de la naturalisation²⁸⁴. Le scrutin populaire du 12 mars 2000 dans la commune d'Emmen (canton de Lucerne) est en bonne partie à l'origine de ces interventions: sur 23 demandes de naturalisation, toutes les demandes (19) émanant de personnes d'origine balkanique ont été rejetées. Cette décision a amené les médias nationaux à critiquer massivement les actuelles procédures de naturalisation²⁸⁵. Durant l'heure des questions du 20 mars 2000, en réponse à des questions de parlementaires à ce sujet, le Conseil fédéral a clairement exprimé sa consternation et sa déception tant en ce qui concerne la procédure que le résultat du scrutin d'Emmen²⁸⁶. Le Conseil fédéral a cependant rappelé que les communes sont libres en ce qui concerne les décisions de naturalisation. Les moyens du législateur fédéral étant très limités dans ce domaine, ce sont les cantons qui pourraient introduire d'éventuelles voies de recours. La limitation des compétences

²⁸³ Le canton de Bâle-Ville est le seul canton suisse reconnaissant un droit à la naturalisation: une domiciliation durant 15 ans dans le canton, sans interruption pour ce qui concerne les cinq dernières années, est constitutive d'un droit à la naturalisation. Les années de jeunesse entre le dixième et le vingtième anniversaire comptent double (par. 17 BüG BS).

²⁸⁴ Motion Nabholz du 13 mars 2000 [«Naturalisation facilitée des jeunes étrangers» (CN 00.3049)]; motion Garbani du 15 mars 2000 [«Nature administrative des décisions de naturalisation» (CN 00.3052)]; motion du groupe socialiste du 15 mars 2000 [«Adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité» (CN 00.3054)]; interpellation Berger du 20 mars 2000 [«Naturalisation par le peuple. Apparence d'un acte démocratique» (CE 00.3077)]; motion du groupe écologiste du 22 mars 2000 [«Introduction d'un droit à la naturalisation» (CN 00.3086)]; motion Aepli du 22 mars 2000 [«Sauvegarde des droits fondamentaux dans les procédures de naturalisation» (CN 00.3092)].

²⁸⁵ En 1999, le refus de deux demandes de naturalisation de jumelles nées en Suisse de parents originaires de l'ex-Yougoslavie dans la commune de Beromünster (canton de Lucerne) avait déjà provoqué un certain tollé. Les médias avaient commenté la décision du Conseil municipal de manière critique (voir notamment *Zürich Basler Zeitung*, 8 et 9 janvier 2000). Dans le cas d'Emmen, les médias ont également adopté une position très critique (voir NZZ des 21 et 23 mars 2000) et, le 22 mars 2000, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe critiquait également la procédure de naturalisation suisse.

²⁸⁶ Voir NZZ du 21 mars 2000, p. 13.

communales dans le domaine des naturalisations nécessiterait une modification de la Constitution²⁸⁷.

277. Après les événements d'Emmen, une décision du Tribunal administratif du canton de Bâle-Campagne au sujet d'une affaire semblable n'a pas non plus manqué d'attirer l'attention. Le 4 décembre 1997, l'assemblée municipale de la commune de Pratteln avait rejeté la demande de naturalisation de 21 Turcs sur 22 et de 4 ressortissants de l'ex-Yougoslavie sur 5. Par ailleurs, cette même assemblée avait accepté toutes les autres demandes. Six Turcs, dont un couple, ont contesté cette décision et ont porté l'affaire devant le Conseil d'État. En octobre 1998, ce dernier a rejeté le recours et l'affaire a été déférée au Tribunal administratif. Le 29 mars 2000, ce tribunal – statuant en tant que cour constitutionnelle – s'est saisi de l'affaire. Le jugeant dénué de fondement, il a rejeté le vice de procédure invoqué par les requérants. Il n'a pas non plus suivi leurs conclusions selon lesquelles, en contrevenant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le refus de naturalisation était contraire au droit international: cette convention engage le législateur et ne saurait être invoquée dans des questions d'exécution. Bien qu'il n'existe pas de droit à la naturalisation, le Tribunal administratif a estimé que le rejet des demandes de naturalisation en question contrevenait aux règles d'interdiction de l'arbitraire ainsi qu'au principe de l'égalité devant la loi et, par conséquent, était anticonstitutionnel. Le droit de l'assemblée municipale à rejeter une demande de naturalisation n'a pas été remis en cause. Le Tribunal administratif a toutefois précisé que même les décisions populaires devaient respecter le principe de l'égalité devant la loi et l'interdiction de l'arbitraire. Pour lui, il était évident que le refus était arbitraire et discriminatoire à l'égard de certaines appartenances nationales et religieuses. Il a par conséquent décidé d'annuler la décision de l'assemblée municipale et de renvoyer l'affaire devant la commune municipale de Pratteln pour nouvelle décision. La commune de Pratteln a renoncé à saisir le Tribunal fédéral.

278. En ce qui concerne la compatibilité de la pratique en matière de naturalisation avec la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.), avec le principe de la dignité humaine (art. 7 Cst. féd.) et l'interdiction de toute discrimination (art. 8, par. 2 Cst. féd.), il faut souligner que, fondamentalement, le principe du vote populaire ne contrevient pas aux dispositions de la Convention²⁸⁸. L'assemblée municipale peut décider librement de l'acceptation ou du rejet des demandes de naturalisation. Comme l'exemple de Pratteln le montre, le recours au scrutin populaire est tout au plus de nature à renforcer le risque d'un abus des droits populaires. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral veut éviter qu'à l'avenir il soit encore possible de prendre de telles décisions arbitraires en matière de naturalisation. Il a donc décidé d'harmoniser, de simplifier et d'accélérer la procédure, notamment au moyen de prescriptions minimales. Durant la législature en cours, il va soumettre au Parlement un nouveau projet de naturalisation

²⁸⁷ Le 22 mars 2000, le Grand Conseil genevois a soumis un projet d'initiative cantonale prévoyant d'empêcher que les décisions concernant les naturalisations puissent être prises au scrutin populaire.

²⁸⁸ Lors de sa séance des 25 et 26 mai 2000, la Commission des institutions politiques du Conseil national a procédé à une audition sur le sujet de la naturalisation. À cette occasion, la question de la compatibilité du vote populaire de la commune d'Emmen avec les dispositions de la Convention a, entre autres, été débattue.

facilitée pour les jeunes étrangers qui sont nés et ont grandi en Suisse. Ainsi, un groupe de travail «droit de cité», institué par le DFJP, est en train d'examiner toutes les questions soulevées par les cinq motions mentionnées au paragraphe 276 ci-dessus. Son rapport final, attendu pour la fin 2000, portera également sur la question de l'introduction généralisée d'une voie de recours en cas de rejet injustifié d'une demande de naturalisation²⁸⁹.

279. En ce qui concerne la question de la nécessité de contrôles de police particuliers, il convient de souligner que, selon la statistique des condamnations pénales, plus de 40 % des condamnations prononcées en Suisse entre 1992 et 1996 concernaient des étrangers (dont un tiers environ résidait à l'étranger)²⁹⁰. D'après la statistique policière de la criminalité, la proportion des délinquants étrangers a atteint 51,5 % en 1997 (année au cours de laquelle 68 070 condamnations ont été inscrites au casier judiciaire)²⁹¹. Selon cette même statistique, la proportion des délinquants étrangers était de 54,9 % en 1998; elle semble s'être stabilisée à ce haut niveau en 1999 (54,3 %). Pour la première fois depuis 1994, la tendance à la hausse ne s'est pas poursuivie. Un cinquième des quelque 31 000 étrangers dénoncés résidait à l'étranger.

280. En outre, les contrôles sont également indispensables pour lutter contre le travail au noir. En tout état de cause, le principe de la proportionnalité doit être respecté pour tous les contrôles de ce genre (voir par. 281 ci-dessous).

V. REPROCHES CONCERNANT LES CAS DE BRUTALITÉS POLICIÈRES À L'ÉGARD DE PERSONNES D'ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE ÉTRANGÈRE (par. 6 et 10 des conclusions)

281. Le Comité exprime également sa préoccupation au sujet de cas graves de brutalités policières présumées à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère.

282. En ce qui concerne ces prétendus mauvais traitements de la part des forces de police cantonales, en particulier à l'égard d'étrangers, il faut souligner que le Gouvernement suisse suit la situation avec beaucoup d'attention. Lorsque des cas graves de brutalités policières à l'égard de personnes d'origine nationale ou ethnique étrangère sont relevés, les services cantonaux compétents – en raison de la souveraineté cantonale en matière de police – ou la CFR sont prévenus.

283. Il va de soi que, par exemple lors d'une arrestation, l'usage de la force soit limité au maximum et que tout recours à la contrainte par les services de police qui irait au-delà de cette limite ne saurait en aucun cas se justifier. Ces principes d'éthique professionnelle sont bien connus des membres des forces de l'ordre. Si des cas de mauvais traitements, notamment lors d'une arrestation ou en cas de garde à vue, devaient effectivement se produire, la police cantonale en poursuivrait les auteurs par la voie de service ou par la voie judiciaire. Les mauvais

²⁸⁹ Voir également *supra*, 2^e partie, par. 162.

²⁹⁰ Voir le deuxième rapport périodique du Gouvernement suisse au Comité des droits de l'homme, 17 septembre 1998 (CCPR/C/CH/98/2), par. 267.

²⁹¹ Office fédéral de la statistique, op. cit. (*supra*, note 20), chap. 19, tableau 19.6.

traitements infligés par des représentants des organes de police peuvent être constitutifs de nombreuses infractions: lésions corporelles, voies de fait, injure, menaces, contrainte, abus d'autorité et, naturellement, discrimination raciale. Ces infractions, en concours nécessaire avec l'abus d'autorité, se poursuivent d'office ou sur plainte et sont justiciables des autorités judiciaires pénales. Dans la plupart des cantons, les faits sont examinés par un procureur, instruits par un juge d'instruction et jugés par un tribunal. Le jugement de première instance ou la décision de non-lieu peut être attaqué au niveau cantonal, puis devant le Tribunal fédéral. Il en va de même de la procédure civile que le lésé peut engager pour obtenir la réparation d'un éventuel dommage matériel ou tort moral (art. 41 et suiv. CO) et d'une procédure disciplinaire engagée par l'autorité compétente.

284. Il a d'ailleurs été constaté que les plaintes concernant les mauvais traitements émanent souvent de ressortissants étrangers et que les cantons qui sont généralement mis en cause sont ceux de Genève, du Tessin, c'est-à-dire des cantons frontaliers, et de Zurich. De surcroît, il s'agit de cantons pourvus d'un aéroport, dans lesquels la concentration d'étrangers est très forte. La population genevoise, par exemple, est constituée de plus de 39 % d'étrangers. À 60 % environ, les personnes arrêtées sont des étrangers, dont un grand nombre de personnes de passage. Statistiquement, il est donc compréhensible que de nombreuses plaintes proviennent d'étrangers.

285. À cet égard, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) s'est félicité que, depuis sa dernière visite effectuée en Suisse, la police du canton de Genève ait pris de nombreuses mesures propres à prévenir les mauvais traitements et à sensibiliser les fonctionnaires de police aux droits de l'homme, à la gestion du stress et à l'amélioration des relations interethniques²⁹². En outre, l'obligation de mentionner l'éventuel usage de la force dans les rapports de police, la disponibilité d'un médecin de l'Institut universitaire de médecine légale et la désignation d'un enquêteur neutre en cas de plainte ont également été instaurées. Le CPT a conclu en souhaitant vivement que des mesures comparables soient adoptées dans toute la Suisse.

286. Dans son rapport intérimaire du 2 juin 1997 en réponse au rapport du CPT mentionné ci-dessus, le Conseil fédéral a déclaré qu'il partageait entièrement l'avis du CPT. Selon cet avis (p. 5), l'adoption par tous les cantons suisses de mesures comparables à celles prises à Genève, dans le contexte de la prévention des mauvais traitements, serait hautement souhaitable. Le Conseil fédéral a cependant rappelé que l'adoption de telles mesures restait de la compétence des cantons, auxquels le souhait du CPT serait communiqué. De plus, il convient de relever que la police genevoise s'est dotée d'un code de déontologie depuis le mois d'août 1997.

287. À cet égard, il faut rappeler que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1^{er} janvier 2000, la disposition de l'article 31, paragraphe 2 est applicable. Cette disposition constitutionnelle vise à garantir que toute personne qui se voit privée de sa liberté soit tout de suite informée de ses droits dans une langue qu'elle comprend. L'article 31, paragraphe 2, Cst. féd. s'énonce ainsi:

²⁹² Voir le rapport au Conseil fédéral relatif à la visite du CPT effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996, par. 16, p. 12.

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

VI. PROGRAMMES DE FORMATION À L'INTENTION DES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DE LA LOI (par. 6 et 10 des conclusions)

288. Le rôle de la prévention est aussi important que celui de la répression. Pour ce qui est des rapports avec des personnes d'autres origines nationales ou ethniques, cela fait longtemps que des efforts sont entrepris pour améliorer la sensibilisation des membres des autorités de poursuite pénale au moyen de programmes de formation intensifs. Ainsi, sur proposition de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police, l'Institut suisse de police de Neuchâtel a développé deux programmes de sensibilisation aux problèmes interculturels, qui s'adressent aux membres des forces de police. Ces programmes portent sur la police, les immigrants et les minorités ethniques pour l'un et sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour l'autre. Ils s'adressent aux membres des forces de police des divers cantons. Certains cantons ont conçu leurs propres programmes de formation. Ainsi, l'Association des polices cantonales de Suisse centrale (Kapo-Verbund Innerschweiz) a aussi développé des programmes de formation sur des sujets similaires destinés aux fonctionnaires de police.

289. Dans ce contexte, les activités de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe concernant le rôle de la police pour la protection des droits de l'homme, notamment lors de l'élaboration du programme «Police et droits de l'homme 1997-2000», méritent d'être mentionnées. En préparation à la semaine des droits de l'homme qui aura lieu du 30 octobre au 4 novembre 2000, l'Institut suisse de police a reçu mandat de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse d'élaborer un manuel destiné aux instructeurs de police. Ce futur moyen d'enseignement, rédigé en collaboration avec l'Association pour la prévention de la torture de Genève, sera présenté publiquement à l'occasion d'un cours sur les droits de l'homme qui s'adresse aux cadres intermédiaires des forces de police et qui aura lieu fin octobre 2000.

290. Concernant l'enseignement des droits de l'homme à l'intention des responsables de l'exécution des lois, un nouveau programme de formation de base du personnel pénitentiaire ainsi qu'un programme de perfectionnement des cadres ont également été élaborés par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire. Ce concept de formation a été mis en œuvre en automne 1995. Il s'inscrit dans une formation en cours d'emploi, dont les éléments introductifs sont enseignés directement par le canton concerné. Il prévoit une formation théorique de 15 semaines. Celle-ci met principalement l'accent sur les disciplines psychopédagogiques et traite en profondeur les problèmes particuliers actuels de l'exécution des peines. Cette formation vise à une meilleure compréhension des détenus, une meilleure gestion des agressions et à une identification plus claire des problèmes de sécurité.

291. En outre, en été 1999, une direction régionale des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) a contacté la CFR et, en 2000, proposera une formation de lutte contre le racisme et relative à la résolution des conflits interculturels.

VII. DISCRIMINATIONS DE FAIT À L'ENCONTRE DES GENS DU VOYAGE (par. 7 des conclusions)

292. Au paragraphe 7 des conclusions, le Comité exprime sa préoccupation au sujet des restrictions à la liberté de mouvement imposées à la population de souche «jenisch» et à la minorité sinti et rom, ainsi qu'au sujet de la tendance à les discréditer.

293. Créée pour soutenir les gens du voyage suisses, la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»²⁹³ a présenté leur situation actuelle dans son rapport annuel de 1998. Les problèmes relevés sont essentiellement liés au manque d'aires de stationnement et de transit et aux différences entre les réglementations cantonales régissant les professions itinérantes. Ces divers points font l'objet des paragraphes ci-dessous²⁹⁴.

A. Aires de stationnement et de transit

294. Le manque d'aires de stationnement et de transit permettant aux gens du voyage de perpétuer leur mode de vie est un premier point de préoccupation important. Divers cantons et communes ont réagi à ce problème: ainsi, les cantons de Berne, des Grisons et du Tessin ont aménagé plusieurs aires de stationnement au cours de ces dernières années. En automne 1998, la ville de Berne a, par exemple, inauguré une aire offrant 36 places de stationnement. D'autres cantons sont en train d'aborder ces questions.

B. Réglementations cantonales en matière de commerce itinérant

295. Le deuxième domaine de préoccupation important réside dans les différences importantes entre les diverses réglementations cantonales régissant les professions itinérantes. À l'instigation de la fondation, la Commission de la concurrence a adressé une recommandation aux cantons le 7 septembre 1998. Elle leur recommande de revoir leur pratique en matière d'autorisation du commerce itinérant et de supprimer les restrictions qui ne relèvent pas de la loyauté des échanges commerciaux et de la protection des consommateurs. Par ailleurs, la Commission de la concurrence insiste également pour que les autorisations d'exercer une profession itinérante (patentes) délivrées par le canton d'origine soient reconnues par les autres cantons.

296. Entre-temps, le Conseil fédéral a entamé la révision de la loi fédérale sur les voyageurs de commerce (RS 943.1). Cette révision a également pour but de faciliter l'exercice des professions itinérantes par les gens du voyage qui travaillent en Suisse et, partant, d'éliminer les discriminations de fait dans ce domaine [à ce sujet, voir le rapport du SECO du 19 octobre 1999 (p. 17) sur les implications de la ratification par la Suisse de la Convention n° 169 de l'OIT].

297. Une caractéristique de la culture des gens du voyage réside dans le fait que l'éducation des enfants est étroitement liée à l'activité artisanale des parents. En effet, très jeunes, ils aident leurs parents et les autres membres du groupe, acquérant ainsi sans difficulté un savoir-faire précieux. Cette coutume est souvent perçue comme une atteinte à l'interdiction du travail des enfants. Pour

²⁹³ Voir *supra*, 1^{re} partie, par. 57.

²⁹⁴ Voir rapport annuel de 1998 de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», p. 7 et suiv.

ce qui est de la scolarité, divers cantons et communes ont introduit des réglementations souples permettant d'assurer la formation scolaire des enfants, même s'ils accompagnent leurs parents en voyage durant la période d'été. Dans ces cas, les enfants sont suivis et encadrés à distance par des enseignants.

C. Gens du voyage étrangers en Suisse

298. Durant la période estivale, les gens du voyage étrangers viennent en Suisse pour exercer leurs activités lucratives traditionnelles en Suisse. Des tensions apparaissent régulièrement entre les gens du voyage étrangers et la population résidente. Une enquête auprès des cantons a montré que les emplacements utilisés par les gens du voyage étrangers sont régulièrement laissés dans un grand désordre. Les gens du voyage suisses sont également affectés par cette situation dans la mesure où la population sédentaire ne fait généralement aucune distinction entre gens du voyage étrangers et suisses, raison pour laquelle elle fait preuve d'une attitude négative et de rejet envers tous les gens du voyage. Le Département fédéral de l'intérieur a chargé la fondation de faire des propositions sur la manière de s'attaquer à ces problèmes. La fondation recommande, en premier lieu, d'augmenter le nombre d'aires de stationnement et de transit destinées aux gens du voyage; les cantons sont invités à collaborer et à installer des aires en nombre supérieur aux besoins, de manière à éviter que les mêmes places soient toujours occupées et de répartir la charge entre les cantons d'une manière égale. Deuxièmement, la fondation propose de partager les grandes collectivités des gens du voyage étrangères en plusieurs unités plus petites, afin que les aires de stationnement et de transit ne soient pas surpeuplées et qu'il soit plus aisé de faire respecter les règlements d'utilisation. Troisièmement, la fondation propose de prendre un certain nombre de mesures accessoires comme l'élaboration et la distribution de règlements d'utilisation des aires de stationnement et de transit; la fondation a l'intention d'organiser des réunions sur les relations avec les gens du voyage à l'intention des responsables cantonaux et des représentants de l'Association des gens de la route (Radgenossenschaft der Landstrasse).

D. Reconnaissance de la culture des gens du voyage

299. En Suisse, de 1926 à 1973, la minorité des gens du voyage a été persécutée et soumise à des mesures discriminatoires par l'Œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route de la fondation suisse Pro Juventute²⁹⁵. Aujourd'hui, au niveau fédéral, le mode de vie des gens du voyage est reconnu et fait l'objet d'aides, notamment sous forme d'un soutien versé à l'organisation de défense des intérêts des gens du voyage suisses (Association des gens de la route) et par la création de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»²⁹⁶. Les cantons ont également été consternés par les résultats de l'étude publiée en 1998 par la Confédération sur l'Œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route. Le 12 janvier 2000, le Conseil fédéral a traité les résultats de la procédure de consultation menée auprès des cantons.

²⁹⁵ Voir *supra*, 1^{re} partie, par. 56.

²⁹⁶ Voir *supra*, 1^{re} partie, par. 57 et suiv.

VIII. ASPECTS PÉNAUX ET DE PROCÉDURE PÉNALE (par. 8 et 13 des conclusions)

300. Au paragraphe 8 des conclusions, le Comité exprime son inquiétude au sujet des cas de xénophobie, d'antisémitisme, de discrimination et de violence raciales ainsi qu'au sujet de la propagation d'idées racistes et xénophobes. Il constate que l'article 4, alinéa *b* de la Convention n'est pas pleinement appliqué, surtout en ce qui concerne la participation à une organisation illégale et interdite. Au paragraphe 13 des conclusions, le Comité recommande à la Suisse de prendre les mesures voulues pour assurer l'application de l'article 4, alinéa *b*, de la Convention. Le Comité recommande également à la Suisse de donner, dans son prochain rapport, des renseignements sur les plaintes pour discrimination, conformément à l'article 4 de la Convention, sur les mesures prises par les autorités chargées des poursuites et par les tribunaux compétents, ainsi que, le cas échéant, sur la réparation accordée aux victimes.

A. Informations au sujet du nombre de plaintes en matière de discrimination et leur traitement par les autorités de poursuite pénale et par les tribunaux

301. Pour ce qui concerne la statistique des plaintes relatives aux dispositions de l'article 261 *bis* CP ainsi que le nombre de décisions des tribunaux cantonaux et du Tribunal fédéral passées en force de chose jugée, il faut pour l'instant encore se référer aux données du ministère public de la Confédération. En vertu de l'ordonnance sur la communication du 28 novembre 1994 (RS 312.3), c'est à cet organe que les autorités cantonales communiquaient, jusqu'à la fin de 1999, tous les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu rendus en application de la législation concernée.

302. Le ministère public de la Confédération faisait parvenir à la Commission fédérale contre le racisme des copies – anonymes – des décisions de procédure rendues par les cantons en application de l'article 261 *bis* CP²⁹⁷. Pour la période couvrant la seconde moitié de 1995 jusqu'à fin décembre 1998, la CFR dispose d'un aperçu et des résumés d'environ 80 décisions cantonales en application de l'article 261 *bis* CP (voir annexe). Depuis janvier 2000, en remplacement du ministère public de la Confédération, c'est l'Office fédéral de la police qui est compétent pour collecter les décisions correspondantes des cantons. Toutefois, aucune statistique officielle concernant les procédures pénales cantonales n'est disponible pour l'instant.

303. En revanche, une documentation correspondante est en train de se constituer dans le cadre de la doctrine. Dans ce domaine en particulier, il est possible de renvoyer aux travaux de la Société pour les minorités en Suisse (SMS) [Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz (GMS)] et de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme FRA [Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA)] qui travaillent en collaboration avec la CFR. À cet égard, il convient tout d'abord de mentionner le supplément au commentaire Niggli (*Rassendiskriminierung: Kommentar zu Art. 261 bis StGB und Art. 171c MStG*) [Discrimination raciale: commentaire de l'article 261 *bis* CP et de l'article 171c CPM], publié conjointement par la SMS, la FRA et la CFR²⁹⁸. Ce supplément comporte des analyses, des expertises et fournit une

²⁹⁷ Pour une vue statistique du traitement des cas de discrimination annoncés à la CFR, voir *supra*, 2^e partie, par. 225.

²⁹⁸ *Rassendiskriminierung Gerichtspraxis zu Art. 261 bis StGB. Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis, 1995-1998, Zürich, 1999.*

documentation sur la jurisprudence de 1995 à 1998 au sujet de l'article 261 *bis* CP, ainsi qu'une liste de 131 jugements rendus dans ce domaine.

304. En outre, la SMS et la FRA publient chaque année une chronologie des cas de racisme en Suisse (*Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz*) envoyée à 7 000 adresses sélectionnées ainsi qu'aux médias. Cette liste chronologique est mise à jour mensuellement et peut être consultée sur le site Internet de la FRA²⁹⁹. Sans prétendre à l'exhaustivité, la chronologie relate les cas de discrimination d'une manière détaillée³⁰⁰.

305. La chronologie des cas de racisme en Suisse, proposée par le site de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme, couvre les années 1992 à 1998. Les chiffres de 1999 ne concernent que les mois de janvier à juin. Pour les mois suivants, les renseignements correspondants sont publiés aux pages consacrées aux nouvelles actualisations de ce même site.

Faits ³⁰¹	Occurrences								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Propos racistes	5	5	6	10	16	8	25	3	
Diffusion d'écrits ou d'enregistrements racistes	1	3	5	11	20	16	9	4	
Négation de l'Holocauste	1	6	3	2	2	4	2	-	
Défilés, activisme, réunions d'extrême droite	1	1	2	1	5	6	13	3	
Menaces, harcèlement	1	5	13	13	6	3	6	5	
Déprédations, tags et graffitis	23	4	9	10	7	10	7	12	
Atteintes à l'intégrité corporelle	9	6	19	15	6	3	17	7	
Incendies criminels, coups de feu	20	13	15	-	5	2	1	5	
Discriminations	1	4	6	6	6	5	4	2	
Rejets de demandes de naturalisation	-	-	-	4	1	7	25	17	
Racisme des autorités	1	1	7	8	6	8	2	-	
Divers	4	5	8	14	6	8	4	4	
Total	67	53	93	102	86	80	115	62	

²⁹⁹ Chronologie des cas de racisme en Suisse: <http://www.gra.ch>. Ce site Internet propose également une vue d'ensemble, tenue à jour, des jugements (avec considérants) pour infraction à l'article 261 *bis* CP.

³⁰⁰ La SMS et la FRA proposent également un service de consultation téléphonique gratuit qui donne des conseils en matière de violation de la législation antiraciste. À ce titre, cinq avocats peuvent être joints par téléphone, une fois par semaine.

³⁰¹ Si plusieurs faits sont cumulés, seul le plus grave est retenu.

306. À la fin d'avril 1998, la police fédérale a publié une édition actualisée et augmentée de *Skinheads en Suisse*, qui contient également une liste de faits relevant de ces mêmes domaines.

307. Le site Internet précédemment mentionné³⁰² comporte en outre une documentation supplémentaire, élaborée sur mandat de la SMS et de la FRA, qui porte sur un choix de décisions cantonales en relation avec l'article 261 *bis* CP. Cette documentation aborde un certain nombre de cas, classés par élément constitutif, par objet de protection et par bien juridiquement protégé (état le 30 septembre 1998):

- a) Objet de protection «ethnie»: 1 procès;
- b) Objet de protection «religion»: 8 procès;
- c) Manque de preuves: 2 procès;
- d) Bien juridiquement protégé «dignité humaine»: 2 procès;
- e) Élément constitutif de la «publicité» manque: 4 procès;
- f) Levée de l'immunité parlementaire: 1 procès;
- g) Article 261 *bis* CP: 20 procès;
- h) Article 261 *bis*, paragraphe 1, CP, incitation à la haine: 6 procès;
- i) Article 261 *bis*, paragraphe 1, en relation avec le paragraphe 4, 1^{re} partie: 7 procès;
- j) Article 261 *bis*, paragraphe 2, CP, propagation d'idéologies: 1 procès;
- k) Article 261 *bis*, paragraphe 2, CP en relation avec le paragraphe 4: 1 procès;
- l) Article 261 *bis*, paragraphe 3, CP, actions de propagande: 5 procès;
- m) Article 261 *bis*, paragraphe 4, 1^{re} partie, CP, abaissement et discrimination: 12 procès;
- n) Article 261 *bis*, paragraphe 4, 2^e partie, CP, négation de l'Holocauste: 15 procès;
- o) Article 261 *bis*, paragraphe 5, CP, refus d'une prestation: 8 procès;
- p) Articles 58 et 261 *bis* CP, confiscations: 5 procès;
- q) Divers: 6 procès.

³⁰² Voir *supra*, note 299.

B. Informations concernant les aides financières accordées aux victimes
d'attaques racistes

308. Plusieurs membres du Comité ont demandé à la Suisse si, et le cas échéant dans quelle mesure, les victimes d'agressions racistes se voyaient octroyer une aide financière.

309. Actuellement, la pratique en la matière ne permet pas encore de donner de réponse définitive à ce sujet. La question de savoir si, et le cas échéant à quel titre, les victimes d'infractions au sens de l'article 261 *bis* CP se voient accorder des réparations est traitée de manière très diverse. Une étude commandée par l'Office fédéral de la justice est en cours de réalisation. Elle porte sur les décisions cantonales en vertu de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). À l'heure actuelle, en cas de violation de l'article 261 *bis* CP, la question de savoir qui a qualité pour recourir en tant que victime, au sens de la LAVI, ou en tant que lésé, au sens du droit de procédure cantonal, n'a pas encore trouvé de réponse claire³⁰³.

310. À l'occasion des diverses procédures qui ont donné lieu au versement d'indemnités, d'autres faits constitutifs étaient associés à ceux de l'article 261 *bis* CP. Dans certains cas des indemnités de dépens ont été allouées aux parties lésées. Dans quelques cas, les victimes ou les parties plaignantes de procédures en application de l'article 261 *bis* CP ont eu la possibilité de recouvrer leurs dépens ou ont obtenu des versements à titre de réparation du tort moral [comme dans le cas du jugement du tribunal de district de Zurich, du 26 février 1998 (97/07430), qui, en application de l'article 261 *bis*, par. 4 CP, a condamné un accusé ayant publiquement et clairement humilié une personne ou un groupe de personnes de façon qui porte atteinte à la dignité humaine (usage du terme «élimination») à une amende de 800 francs ainsi qu'au versement de 1 000 francs au lésé pour tort moral]³⁰⁴. À cet égard, il convient de souligner que les décisions concrètes dépendent du code de procédure cantonal qui s'applique et de la marge d'appréciation de chaque tribunal cantonal. L'application de la LAVI ne peut certes pas être exclue a priori, mais la jurisprudence tient compte du fait que ce n'est pas la nature raciste en tant que telle d'une attaque qui provoque une atteinte directe à l'intégrité psychique, mais bien l'attaque elle-même. C'est la raison pour laquelle certaines voix de la doctrine demandent des améliorations procédurales et matérielles de la position du lésé³⁰⁵.

³⁰³ À ce sujet, voir par exemple les explications dans *Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus* (éd.), *Ergänzungsband Rassendiskriminierung – Gerichtspraxis zu Art. 261 bis StGB*, Zurich, 1999 [voir *supra*, note 298], p. 87 (n° 78) concernant le jugement de la Cour suprême du canton de Zurich confirmant la décision de l'instance inférieure qui avait refusé de reconnaître la qualité de lésée ou de victime à la communauté religieuse israélite de Zurich.

³⁰⁴ Voir *ibid.*, p. 75 (n° 73) et p. 164 (n° 91).

³⁰⁵ Voir Marcel Alexander Niggli, Christoph Mettler et Dorrit Schleiminger, «Zur Rechtsstellung des Geschädigten im Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung», dans *Ergänzungsband Rassendiskriminierung – Gerichtspraxis zu Art. 261 bis StGB*, *op. cit.* (*supra*, note 303), p. 225 et *suiv.*, plus particulièrement p. 245 et *suiv.*

311. Au cours de ces dernières années, la justice militaire a dû s'occuper de criminels de guerre³⁰⁶. De ce fait, l'application de la LAVI a acquis une nouvelle dimension internationale³⁰⁷. En effet, toute personne lésée par l'une des infractions tombant sous le coup des articles 108 et suiv. CPM peut, en vertu des articles 163 et suiv. de la procédure pénale militaire (PPM)³⁰⁸, faire valoir des prétentions civiles devant le tribunal militaire suisse saisi de l'affaire, cela même si le délit a été commis à l'étranger et que ni le lésé ni l'auteur de l'infraction n'habitent en Suisse ou ne sont de nationalité suisse. Sous certaines conditions, la victime peut également bénéficier de l'aide des services de consultation selon l'article 3 LAVI³⁰⁹. Fondamentalement, l'octroi de cette aide ne dépend ni de la nationalité, ni du domicile de la victime, ni du lieu de commission de l'infraction, ni du moment des faits. En partant du sens et du but de l'article 3 LAVI, seul compte le fait que la victime se trouve concrètement en Suisse, qu'elle ait besoin d'aide en Suisse et qu'elle se tourne vers un centre de consultation suisse³¹⁰. Par conséquent, une victime étrangère d'une infraction commise à l'étranger peut bénéficier de l'aide des services de consultation, si elle a besoin d'aide durant son séjour en Suisse³¹¹.

³⁰⁶ En vertu des articles 180 et suiv. CPM, les infractions commises contre le droit des gens en cas de conflit armé tombent sous le coup du Code pénal militaire et, en vertu de l'article 2, par. 9, et de l'article 218 CPM, ressortissent à la juridiction militaire.

³⁰⁷ À ce sujet, voir Stefan Wehrenberg, «Zur Geltendmachung von Zivilansprüchen durch Opfer von Kriegsverbrechen im Rahmen von Kriegsverbrecherprozessen der schweizerischen Militärjustiz», dans *Strafrecht als Herausforderung*, Jürg-Beat Ackermann (éd.), Zürich 1999, p. 497 à 520.

³⁰⁸ RS 322.1.

³⁰⁹ Toutefois, seules les victimes d'infractions commises après le 1^{er} janvier 1993, domiciliées ou séjournant en permanence en Suisse au moment des faits et qui ne bénéficient pas de prestations suffisantes de la part d'un État étranger, peuvent bénéficier d'une indemnisation et/ou d'une réparation morale selon l'article 11 LAVI.

³¹⁰ ATF, 122, II, 315, 318.

³¹¹ Voir la prise de position de l'Office de la justice, du 23 juin 1993 (*Verwaltungspraxis der Bundesbehörden*, 1994, n° 65, par. 3).

C. Interdiction des organisations et des activités de propagande racistes

312. Enfin, il convient, dans ce contexte, de répondre à la question de savoir dans quelle mesure la Suisse s'est conformée à ses obligations en vertu de l'article 4, alinéa *b* de la Convention, c'est-à-dire a déclaré illégales et a interdit les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent, et a déclaré délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités.

313. Avant l'entrée en vigueur de la norme pénale de l'article 261 *bis* CP³¹², le droit civil (art. 78 CC) permettait déjà de saisir le juge et de demander la dissolution d'une association poursuivant un but illicite. Avec l'entrée en vigueur de l'article 261 *bis* CP, l'incitation à la haine raciale et la propagande raciste ont été mentionnées en tant qu'actes punissables, raison pour laquelle une association qui poursuit de tels buts ne peut plus invoquer la garantie de la liberté d'association (art. 23 Cst. féd.). En avril 2000, la – prétendue – fondation d'un parti nationaliste par un jeune homme de 24 ans a pour la première fois donné lieu à une dénonciation pénale pour violation de l'article 261 *bis* CP³¹³.

314. Toutefois, en ce qui concerne la question de la répression de la simple participation à de telles organisations, force est de constater que, en Suisse, l'importance de la liberté d'opinion et de la liberté d'association est telle que la Suisse doit maintenir la réserve qu'elle a émise à ce sujet³¹⁴.

315. De surcroît, il convient de rappeler explicitement les dispositions de l'article 260 *ter* CP³¹⁵:

«Article 260 *ter*.– Organisation criminelle

«¹ Celui qui aura participé à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels,

celui qui aura soutenu une telle organisation dans son activité criminelle,

sera puni de la réclusion pour cinq ans au plus ou de l'emprisonnement.

³¹² Voir *supra*, 2^e partie, par. 94 et suiv.

³¹³ La Fondation contre le racisme a déposé une plainte pénale auprès du procureur général du canton de Berne contre la création de ce nouveau parti pour violation de l'article 261 *bis* CP.

³¹⁴ Voir message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (FF, 1992, III, 265, et suiv., par. 613), ainsi que les explications du rapport initial de la Suisse (par. 68).

³¹⁵ À ce jour, en l'absence de toute décision en application de l'article 260 *ter* CP, il n'est pas possible de se prononcer sur l'application de cette disposition et sur la jurisprudence des tribunaux cantonaux et du Tribunal fédéral.

² Le juge pourra atténuer librement la peine (art. 66) à l'égard de celui qui se sera efforcé d'empêcher la poursuite de l'activité criminelle de l'organisation.

³ Est également punissable celui qui aura commis l'infraction à l'étranger si l'organisation exerce ou doit exercer son activité criminelle en tout ou en partie en Suisse. L'article 3, chiffre 1, 2^e alinéa, est applicable.»

316. À cet égard, il faut également rappeler la recommandation du Conseil de la presse pour éviter la publication de lettres de lecteurs au contenu raciste – surtout lorsqu'il s'agit d'actions concertées – ainsi que l'engagement de la Suisse en matière de lutte contre la propagande raciste sur Internet.

IX. RÉFORME DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE (par. 9 des conclusions)

317. Au paragraphe 9 des conclusions, le Comité recommande que la réforme constitutionnelle envisagée reflète plus pleinement les dispositions de la Convention. Il s'attendait que cette réforme marque une condamnation plus claire de la discrimination raciale.

318. Comme cela a déjà été présenté et expliqué à plusieurs reprises (voir *supra*, par. 75 et suiv.), la nouvelle Constitution fédérale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et, avec elle, les diverses interdictions de discrimination spécifiques de l'article 8. Avec l'article 8, paragraphe 2, Cst. féd., la notion de «discrimination» est entrée dans le texte de la Constitution fédérale. En ce qui concerne l'énoncé de cet article, la nouvelle constitution s'appuie étroitement sur divers textes du droit international. Dans ses grandes orientations en effet, cette disposition constitutionnelle s'inspire des garanties des libertés fondamentales à l'échelon international, en particulier de la CEDH (art. 14) et du deuxième Pacte (art. 1, par. 1; art. 24, par. 1; et art. 26), ainsi que de nombreux textes constitutionnels à l'échelon cantonal³¹⁶.

319. Cette interdiction de la discrimination nouvellement ancrée dans la Constitution peut être considérée comme un saut qualitatif par rapport à la «simple» égalité devant la loi de l'article 4 de l'ancienne constitution. Elle ne fait pas que renforcer les critères d'examen et réduire la marge d'appréciation dans tous les cas pour lesquels les conséquences juridiques découlent directement ou indirectement des caractéristiques personnelles protégées contre la discrimination, elle permet en plus, dans ce même contexte, de lier la garantie de la dignité humaine à l'égalité devant la loi.

X. CAMPAGNES D'INFORMATION ET DE FORMATION À TITRE DE MESURES PRÉVENTIVES (par. 10 des conclusions)

320. Au paragraphe 10 des conclusions, le Comité recommande d'autres mesures préventives telles que des campagnes d'information et de formation ayant pour but de renforcer la mise en œuvre de la Convention.

321. Il faut tout d'abord rappeler que la Suisse participe activement à la mise en œuvre des résolutions prises à Vienne par les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, donc principalement à l'élaboration d'un plan d'action du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance. La Suisse a adhéré à la Convention internationale sur

³¹⁶ Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, p. 417.

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dans un esprit de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Avec l'institution de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) en 1995, le Conseil fédéral a renforcé ses activités dans ce domaine et plus particulièrement en matière de prévention. Les explications données *supra* aux paragraphes 218 et suivants fournissent de plus amples informations sur les activités de la CFR. De plus, d'autres activités sont également organisées à l'échelon fédéral. Le rapport sur l'extrémisme politique dans l'armée au cours de ces dernières années en est un exemple. Ce rapport parvient à la conclusion que les orientations extrémistes dans l'armée correspondent à peu près à celles qui se manifestent également dans la population civile dans son ensemble et que les cas répertoriés ne sont que des exceptions. Il conclut cependant fermement à la nécessité de sanctions claires et à l'obligation pour l'armée, de ne tolérer en aucun cas des mouvements extrémistes en son sein. À ce titre, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est particulièrement concerné par l'examen et la réalisation, en collaboration avec les services compétents, d'autres mesures préventives.

XI. LUTTE CONTRE LES TENDANCES DE SÉGRÉGATION RACIALE ET LES TENSIONS QUI PEUVENT EN DÉCOULER (par. 12 des conclusions)

322. Au paragraphe 12 des conclusions, le Comité encourage la Suisse à surveiller toutes les tensions qui peuvent donner lieu à une ségrégation raciale et à œuvrer à l'élimination de toutes les conséquences négatives qui en découlent.

323. La réponse du Conseil fédéral, du 31 mai 1999, à l'interpellation de la Conseillère nationale Bühlmann (98.3656) au sujet de la création de classes séparées pour les élèves suisses et étrangers peut servir d'illustration à cet égard. En effet, dans sa prise de position, le Conseil fédéral condamne clairement les tendances à la ségrégation raciale et à l'apartheid, ce qui ressort du passage suivant:

«5. Dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature (art. 3). L'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique (art. 1, al. 1). Le fait de créer des classes séparées pour les élèves suisses et les élèves étrangers peut ainsi tomber sous la notion de discrimination raciale. L'article 1, alinéa 2, stipule certes que la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants. Toutefois, la doctrine et la pratique convergent pour entendre que, contrairement à l'énoncé de cette disposition qui peut prêter à confusion, la Convention s'applique également à des ressortissants étrangers. Une interprétation à la lettre serait clairement en contradiction avec les buts de la Convention (cf. le message du Conseil fédéral du 2 mars 1992, FF, 1992, III, 265). Le Conseil fédéral considère que la ségrégation des élèves est inconciliable avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.»

XII. APPUI D'INSTITUTIONS ET CONTRIBUTIONS EN FAVEUR
DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME
(par. 14 des conclusions)

324. Au paragraphe 14 des conclusions, le Comité encourage la Suisse à apporter une contribution au Fonds d'affectation spéciale pour le Programme de la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. En outre, il exprime l'espoir que la Commission fédérale contre le racisme sera dotée de ressources suffisantes pour lui permettre de mener à bien sa mission et que d'autres organisations et institutions s'occupant des relations raciales pourront également bénéficier de l'appui nécessaire.

325. Au sujet du soutien financier de la CFR, il convient de constater que cette dernière, à l'instar d'autres commissions consultatives extraparlimentaires, dispose d'un budget annuel de 150 000 francs suisses. Après les cinq premières années de fonctionnement, en octobre 1999, le Secrétariat général du DFI a proposé au Parlement d'augmenter le budget de fonctionnement de la CFR de 50 000 francs pour l'année 2001. En octobre 1998, une proposition de minorité demandant la création d'un crédit de projet de 350 000 francs avait été rejetée par le Conseil national par 86 voix contre 58. Le budget de la CFR sert à payer les indemnités de séance, les honoraires du président ainsi que les projets en cours de la Commission. Dans de nombreux cas, la CFR travaille en partenariats et les coûts des projets communs sont partagés. Jusqu'à présent, les coûts de traduction des rapports plurilingues de la CFR ainsi que les coûts d'impression de ses publications ont été pris en charge par le DFI. Sur demande de la Chancellerie fédérale, les publications de la CFR sont, d'une manière générale, distribuées gratuitement.

326. En 1997, le DFI a soutenu financièrement la campagne de sensibilisation de la CFR (*Der schöne Schein*) avec un montant de 70 000 francs suisses (y compris les coûts de l'étude d'évaluation). En 1998, le DFI a octroyé à la CFR un montant de 15 000 francs pour une étude concernant la procédure de naturalisation. Le DFI s'est constamment efforcé de trouver des sources de financement de projets destinés à combattre et à prévenir le racisme. Ainsi, le «Medienpaket Rassismus» 1998/1999 a été financé à raison de 100 000 francs à charge des bénéficiaires de la frappe des monnaies commémoratives et de 100 000 francs du Pro-Juventute-Markenfonds. D'autres projets plus modestes ont bénéficié de certains montants versés par le Fonds Pro Patria. En 1999, le DFI a contribué pour 45 000 francs à l'édition spéciale de *L'Éducateur* (*Schweizerische Lehrerzeitung* et *Scuola Ticinese*), consacrée au rôle de la Suisse durant la seconde guerre mondiale et contenant notamment un résumé du rapport de la CFR, *L'antisémitisme en Suisse*, accompagné d'indications pédagogiques à l'intention du corps enseignant.

327. À ce jour, il n'y a pas de crédit fédéral destiné au traitement permanent des questions liées au racisme ou au financement continu d'organisations non gouvernementales spécialisées. Cependant, au cours de ces dernières années, la Confédération a soutenu un nombre considérable d'activités diverses. Les quelques exemples ci-dessous ont été choisis arbitrairement et ne sont pas exhaustifs:

a) En 1991, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique soumettait aux chambres fédérales une initiative parlementaire proposant d'instituer la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», présentée à la section VII *supra* (par. 292 et suiv.). La Confédération a doté la fondation d'un capital d'un million de francs, ainsi que – pour les cinq premières années – d'une subvention d'exploitation de 750 000 francs. La fondation a été créée le 1^{er} mai 1997 et un Conseil de fondation de 11 membres a été nommé³¹⁷;

b) En décembre 1996, la Suisse a approuvé la modification de l'article 8 de la Convention, qui avait pour but de changer les modalités de financement du Comité afin d'augmenter son efficacité;

c) Le 19 février 1997, au titre d'«actions volontaires en faveur du respect des droits de l'homme et du droit international», le Conseil fédéral a accordé pour les années 1997 à 1999 un crédit d'environ 1,8 million de francs suisses par an permettant de financer des actions telles que l'élaboration d'un manuel destiné aux instructeurs de police. Pour les années 2000 à 2003, d'autres actions en faveur des droits de l'homme et du droit international pourront être subventionnées dans le cadre de ce crédit global;

d) En outre, la Suisse s'engage en faveur du Programme de la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, notamment par son soutien à la réunion internationale d'experts «sur les procédures de recours ouvertes aux victimes d'actes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance» qui s'est tenue du 16 au 18 février 2000 en préparation de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (2001). Avec la mise à disposition d'un montant de 50 000 francs, la Suisse a participé pour plus de la moitié au budget de cette réunion;

e) À partir de 2001, en vertu de la future ordonnance sur l'intégration qui est en cours d'élaboration, la Confédération soutiendra l'intégration des étrangers au moyen d'une somme fixée pour le moment à 5 millions de francs suisses.

XIII. DÉCLARATION PRÉVUE À L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION (par. 15 des conclusions)

328. Au paragraphe 15 des conclusions, le Comité constate que la Suisse n'a pas encore fait la déclaration prévue à l'article 14 concernant la procédure de communication individuelle. Certains membres du Comité demandent donc à la Suisse d'envisager la possibilité de faire cette déclaration.

329. Actuellement, outre la procédure de communication individuelle (art. 14 de la Convention), l'administration examine la question de la signature ou de la ratification d'autres instruments internationaux instituant une procédure individuelle de recours dans le cadre de certaines conventions des Nations Unies. Un groupe de travail interdépartemental constitué de représentants du DFI, du DFAE et du DFJP a été institué et chargé de coordonner la suite des travaux concernant les instruments suivants:

³¹⁷ Rapport annuel de 1998 de la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», p. 2.

- a) La procédure individuelle de recours dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- b) Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³¹⁸; et
- c) Le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques³¹⁹.

³¹⁸ Le 6 octobre 1999, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de femmes de 1979. Au titre d'une politique active en matière de droits de l'homme et d'égalité, la Suisse a participé aux quatre séances du Groupe de travail chargé de l'élaboration du Protocole facultatif et a soutenu les principes développés.

³¹⁹ À ce jour, la Suisse reconnaît la procédure individuelle de recours de la CEDH auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la procédure de communication individuelle du Comité contre la torture. La reconnaissance de la procédure individuelle de recours dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du premier Protocole facultatif se rapportant au deuxième Pacte est déjà mentionnée dans le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* (novembre 1993) et dans le *Programme de la législature 1995-1999* (FF, 1996, II, 293 et suiv.). Des progrès devraient bientôt pouvoir être accomplis dans ce domaine (voir le *Rapport sur le Programme de la législature 1999-2003*, du 1^{er} mars 2000, annexe 2).

Liste des abréviations

aCst.	Ancienne constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101)
AE	Archives européennes
AF	Arrêté fédéral
AFPG	Arrêté fédéral de portée générale
APS	<i>Année politique suisse/Schweizerische Politik</i> , publication annuelle (depuis 1965) de l'Institut de science politique de l'Université de Berne (citée par année et par page)
ASDI	<i>Annuaire suisse de droit international</i>
ATF	<i>Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel</i>
AUE	Acte unique européen [JO CE L 169/1 (1987)]
BO + CN / CE	<i>Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale</i> , Conseil national/Conseil des États (jusqu'en 1962: bulletin sténographique CN/CE)
Bull. stén. CN + CE	Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale (Bulletin officiel depuis 1962)
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101) [Convention européenne des droits de l'homme]
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFR	Commission fédérale contre le racisme
ch.	chiffre(s)
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CN	Conseil national
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième: Droit des obligations) [RS 220]
consid.	considérant (dans un ATF)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPM	Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0)
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
Cst. féd.	Nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)

Liste des abréviations (suite)

CV	Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 (RS 0.111)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DE	Droit européen
Deuxième Pacte	Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
disp. trans.	disposition transitoire
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
EGV	Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957 (voir art. G du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992)
EIMP	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1)
EuGRZ	<i>Europäische Grundrechte-Zeitschrift</i> (depuis 1974)
féd.	fédéral
FF	<i>Feuille fédérale</i>
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, du 23 mai 1949 (Constitution de Bonn) [BGBl. S. 1, BGBl. III 100-1]
Ggh	<i>Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung</i> (depuis 1990)
JAAC	<i>Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération</i> [vol. (année), n°]
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (RS 832.10)
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31)
LAVI	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (RS 831.10)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)

Liste des abréviations (suite)

LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151)
LF	Loi fédérale
LN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RS 141.0)
LOGA	Loi fédérale du 21 octobre 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (RS 142.20)
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (RS 822.11)
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i> [volume (année), page]
NS	Nouvelle série
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
O	Ordonnance
ODR	Office fédéral des réfugiés
OF	Office fédéral
OFE	Office fédéral des étrangers
OFS	Office fédéral de la statistique (<i>Annuaire statistique suisse</i>)
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110)
OLE	Ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21)
PJA / AJP	<i>Pratique juridique actuelle / Aktuelle Juristische Praxis</i>
PPF	Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure fédérale (RS 312.0)
Premier Pacte	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (RS 0.103.1)
proj. cst.	Projet de constitution (projet de constitution fédérale du 19 mai 1995)
RDS	Revue de droit suisse (depuis 1852); nouvelle série depuis 1882 (vol. de la nouvelle série, [année], demi-volume, page)
<i>recht</i>	<i>recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis</i> (depuis 1983)
RJB	<i>Revue de la Société des juristes bernois</i>
RO	<i>Recueil officiel des lois fédérales</i> (cité par année ou par volume, et page)

Liste des abréviations (suite)

RS	<i>Recueil systématique du droit fédéral</i>
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SJZ	<i>Schweizerische Juristen-Zeitung</i> (depuis 1904)
SSRSP	Société suisse de recherches sociales pratiques
StF	Statut des fonctionnaires
ZaöRV	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</i>
ZBl	<i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</i> (depuis 1900) [jusqu'en 1988: <i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung</i>]
ZBJV	<i>Zeitschrift des bernischen Juristenvereins</i>
ZRP	<i>Zeitschrift für Rechtspolitik</i>

Liste des annexes*

1. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).
2. Rapport du Conseil fédéral sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme du 16 février 2000 (avis relatif au postulat Bäumlín [CN 97.3621] «Rapport sur la cohérence»).
3. Office fédéral de la statistique (éd.), *La population étrangère en Suisse, 1998*, Neuchâtel 1999.
4. Direction du développement et de la coopération (DDC), liste des publications.
5. Commission fédérale contre le racisme (éd.), TANGRAM, 1/96 («L'article sur la discrimination raciale»); 3/97 («Tsiganes»); 7/99 («Les musulmans en Suisse»).
6. Résumé des jugements cantonaux pertinents.

Tous les autres textes de loi et documents cités ou évoqués dans le présent rapport peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice, division des affaires internationales, 3003 Berne.

* Annexes disponibles pour consultation au Centre pour les droits de l'homme.