



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/CH/98/2
6 septembre 1999

Original : FRANÇAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES
EN VERTU DE L'ARTICLE 40 DU PACTE

Deuxième rapport périodique que les États parties
devaient présenter en 1998

Additif

SUISSE

[29 septembre 1998]

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction		5
PREMIÈRE PARTIE		
GÉNÉRALITÉS	1 – 13	6
A. Adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies	1 – 2	6
B. Adhésion au premier Protocole facultatif du Pacte	3	6
C. Ratifications et signatures d'instruments internationaux	4 – 5	6
D. Réforme de la Constitution fédérale	6 – 7	7
E. Révision de lois fédérales en cours	8 – 12	7
F. Jurisprudence du Tribunal fédéral relative au Pacte.	13	8
DEUXIÈME PARTIE		
EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE DE LA MISE EN OEUVRE DES DROITS GARANTIS PAR LE PACTE II	14 – 244	9
Article 1 Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	14	9
Article 2 Non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte	15 – 41	9
Article 3 Égalité entre hommes et femmes	42 – 78	14
Article 4 Dérogations aux droits reconnus en cas d'état d'urgence	79	21
Article 5 Interdiction de l'abus du droit. Réserve du droit le plus favorable	80	22
Article 6 Droit à la vie	81 – 83	22
Article 7 Interdiction de la torture	84 – 100	22
Article 8 Interdiction de l'esclavage et du travail forcé	101 – 108	27
Article 9 Droit à la liberté et à la sûreté	109 – 117	29

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
Article 10 Traitement humain des personnes privées de liberté	118 – 127	31
Article 11 Interdiction de l'emprisonnement pour dettes	128	34
Article 12 Droit de circuler librement et liberté d'établissement	129 – 131	34
Article 13 Expulsion d'étrangers	132 – 133	35
Article 14 Garantie du droit à un procès équitable . . .	134 – 148	35
Article 15 Pas de peine sans loi	149	40
Article 16 Droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique	150	40
Article 17 Droit au respect de la vie privée et familiale	151 – 160	40
Article 18 Liberté de pensée, de conscience et de religion	161 – 167	42
Article 19 Liberté d'opinion et d'expression	168 – 173	44
Article 20 Interdiction de la propagande en faveur de la guerre	174	45
Article 21 Liberté de réunion pacifique	175 – 176	45
Article 22 Liberté d'association	177 – 191	45
Article 23 Droit au mariage	192 – 196	47
Article 24 Droits de l'enfant	197 – 217	49
Article 25 Droits politiques	218 – 226	53
Article 26 Principe (général) de la non-discrimination	227 – 228	54
Article 27 Droits des minorités	229 – 244	55
TROISIÈME PARTIE		
RÉPONSES AUX SUJETS DE PRÉOCCUPATION RELEVÉS PAR LE COMITÉ DANS SES OBSERVATIONS FINALES DU 8 NOVEMBRE 1996 .	245 – 310	58
I. Réserve faite par la Suisse à l'article 26 du Pacte	245 – 248	58

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
II. Égalité entre hommes et femmes (notamment dans le secteur privé)	249 – 265	58
III. Allégations de mauvais traitements lors d'arrestations et de gardes à vue, en particulier à l'égard des ressortissants étrangers	266 – 271	62
IV. Absence dans les cantons de mécanismes indépendants d'enregistrement et de suivi des plaintes pour mauvais traitements par la police	272	63
V. Mise au secret	273 – 275	63
VI. Information immédiate de la famille ou des proches de l'arrestation; possibilité de contacter un avocat dès l'arrestation; examen par un médecin indépendant dès le début de la garde à vue	276 – 279	64
VII. Détention de plusieurs jours dans des postes de police	280 – 281	65
VIII. Assistance d'un interprète	282	66
IX. Détention administrative de ressortissants étrangers sur la base de la loi fédérale sur les mesures de contrainte	283 – 294	66
X. Arrêté du 24 février 1948 concernant le discours politique des étrangers	295	68
XI. Regroupement familial des travailleurs étrangers	296 – 298	69
XII. Adoption à l'étranger	299 – 308	69
XIII. Protection des minorités	309 – 310	71
Liste des abréviations		72
Documentation		73

Introduction

Par note du 10 décembre 1997, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a invité le Gouvernement suisse à présenter par écrit, dans un délai échéant le 17 septembre 1998, son deuxième rapport périodique relatif à la mise en oeuvre en Suisse du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : Pacte II). Dans le délai imparti, le Gouvernement suisse a l'honneur de transmettre le présent rapport écrit au Comité des droits de l'homme (ci-après : le Comité).

Ce deuxième rapport fait état de l'évolution de la situation en Suisse des droits garantis par le Pacte II depuis la présentation orale du rapport initial devant le Comité les 24 et 25 octobre 1996.

Le Gouvernement suisse renvoie au texte du rapport initial daté du 24 février 1995 (CCPR/C/81/Add.8) dont le présent rapport constitue un complément et une mise à jour. Il fait également siens les éléments développés :

Dans l'exposé introductif lors de la présentation orale du rapport initial;

Dans les réponses orales de la délégation suisse, lors de la présentation du rapport initial (voir les comptes rendus analytiques des 1537ème, 1538ème et 1539ème séances du Comité; CCPR/C/SR.1537-1539), aux questions écrites et orales posées par le Comité;

Dans les réponses additionnelles écrites du Gouvernement suisse (correspondance du 4 novembre 1996) aux questions posées par les membres du Comité lors de la présentation du rapport initial.

Le présent rapport a été divisé en trois parties, par souci de clarté. La première partie, intitulée "Généralités", contient quelques observations sur l'évolution générale du droit et de la politique suisses dans les domaines régis par le Pacte II depuis la présentation du rapport initial. La deuxième partie traite de cette même évolution par rapport à chaque article du Pacte. Enfin, la troisième partie fournit des réponses aux sujets de préoccupation relevés par le Comité dans ses observations finales du 8 novembre 1996 (ci-après : observations finales; CCPR/C/79/Add.70) relatives à l'examen du rapport initial de la Suisse.

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS

A. Adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies

1. Le 1er juillet 1998, le Conseil fédéral a rendu, en réponse à un postulat déposé par le conseiller national Gross, un rapport sur les relations entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies (ONU). Dans la conclusion de ce rapport, le Conseil fédéral "confirme qu'il souhaiterait réaliser l'objectif stratégique de l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies aussi rapidement que cela est politiquement possible".
2. La question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU est à nouveau d'actualité suite à l'approbation par le Conseil national, le 9 juin 1998, d'une motion parlementaire Keller demandant que le Conseil fédéral prépare une nouvelle tentative d'adhésion de la Suisse à l'ONU. Le Président de la Confédération a annoncé qu'un rapport préalable, favorable à l'adhésion, serait établi dans le courant de l'été 1998. De plus, une initiative populaire en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU va être lancée à la fin de l'été de cette année par un comité interpartis.

B. Adhésion au premier Protocole facultatif du Pacte

3. Lors de la présentation du rapport initial, la délégation suisse a indiqué que l'adhésion au premier Protocole facultatif était inscrite dans le programme de la législature 1995-1999 (voir Feuille fédérale (FF) 1996 II 353). Ce renseignement a été interprété par le Comité (voir par. 5 des observations finales) comme signifiant qu'un projet était déjà en cours d'examen par le Parlement. Cette interprétation doit être nuancée, car aucun projet formel n'a encore été présenté au Parlement. Cela dit, le Conseil fédéral n'est pas revenu sur la volonté qu'il a manifestée à propos de l'adhésion au Protocole facultatif dans le programme de la législature 1995-1999.

C. Ratifications et signatures d'instruments internationaux

4. Depuis la présentation du rapport initial, la Suisse a ratifié deux instruments des Nations Unies relatifs à la protection des droits de l'homme :

La Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, ratifiée le 24 février 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997;

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

5. De surcroît, sur le plan régional, il convient de mentionner trois instruments relatifs à la protection des droits de l'homme :

La Charte européenne de 1992 sur les langues régionales ou minoritaires ratifiée le 23 décembre 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1er avril 1998;

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe de 1995 sur la protection des minorités nationales, signée par la Suisse le 1er février 1995, qui a été soumise à l'approbation du Parlement par message du Conseil fédéral du 19 novembre 1997 (FF 1998 I 1033 ss) et qui devrait être ratifiée cette année encore;

La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée et ratifiée le 2 octobre 1997 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1er février 1998.

D. Réforme de la Constitution fédérale

6. La Constitution fédérale (Cst.; Recueil systématique du droit fédéral (RS) 11) est actuellement en cours de révision totale. Le Conseil fédéral, chargé des travaux de réforme, a élaboré un projet accompagné d'un message explicatif qu'il a présentés au Parlement en novembre 1996 (FF 1997 I 1 ss). Le projet fait actuellement l'objet de délibérations en commissions parlementaires et au sein du Conseil national et du Conseil des États. Il est prévu que l'Assemblée fédérale adopte la nouvelle Constitution en 1998, année du 150ème anniversaire de l'État fédéral. Le vote final du Parlement est donc attendu pour fin 1998, alors que la votation du peuple et des cantons interviendrait au cours de l'année 1999.

7. La réforme couvre trois objets : la mise à jour de la Constitution fédérale, la réforme des droits populaires et la réforme de la justice. Concernant les droits fondamentaux, il convient de mentionner qu'un "catalogue" réunira ces droits actuellement disséminés dans la Constitution et dans différentes conventions internationales, ou reconnus dans la jurisprudence du Tribunal fédéral (droit constitutionnel non écrit) et celle des organes d'application de ces conventions. Les propositions du Conseil fédéral concernant la réforme de la justice se révèlent nécessaires en raison surtout de la surcharge chronique du Tribunal fédéral. Elles visent ainsi avant tout à assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral en tant qu'instance juridictionnelle. Parmi les réformes proposées, l'extension de la juridiction constitutionnelle est une innovation particulièrement significative. Il convient enfin de mentionner qu'un projet d'une nouvelle loi sur le Tribunal fédéral est en procédure de consultations. Cette loi remplacera la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), du 16 décembre 1943, et certains chapitres de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0). Le présent rapport fera fréquemment référence au projet de réforme de la Constitution fédérale.

E. Révision de lois fédérales en cours

8. Il convient de relever que le Code civil suisse (CCS; RS 210) est actuellement en cours de révision. Cette révision, portant sur l'état civil, la conclusion du mariage, le divorce, le droit de la filiation, la dette alimentaire, les asiles de famille, la tutelle et le courtage matrimonial a été adoptée par le Parlement le 26 juin 1998. Elle devrait entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2000.

9. Il convient également de mentionner que la partie générale du Code pénal suisse (CPS; RS 311.0) est en cours de révision. Il existe en outre un projet de loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs.

10. Au début de 1998, une commission d'experts a déposé un rapport visant à harmoniser les différentes lois cantonales de procédure pénale. L'objet principal de ce rapport consiste en une présentation des caractéristiques possibles d'un futur code de procédure pénale applicable dans toute la Suisse. La réforme de la justice mentionnée ci-dessus mettra en place les bases constitutionnelles nécessaires à l'unification des procédures civile et pénale.

11. Une révision globale de la loi fédérale sur l'asile (LA; RS 142.31) est en cours. Certaines dispositions relatives aux mesures pour lutter contre l'entrée illégale en Suisse, dispositions qui présentaient un caractère d'urgence, sont entrées en vigueur le 1er juillet 1998. Le projet de révision comprend également divers compléments apportés à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20). Il a été adopté par le Parlement le 26 juin 1998.

12. Dans le présent rapport, ces différents projets de révision seront évoqués en relation avec les articles du Pacte qu'ils concernent.

F. Jurisprudence du Tribunal fédéral relative au Pacte

13. Pendant la période sous revue, le Tribunal fédéral a rendu de nombreux arrêts portant sur les droits et garanties protégés par le Pacte (24 arrêts publiés, 23 non publiés). On constatera à cet égard non seulement la quantité élevée de ces arrêts, mais également l'importance accrue qu'occupe le Pacte dans la pratique du Tribunal fédéral. Les décisions les plus importantes seront évoquées en relation avec les articles du Pacte qu'elles concernent.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE DE LA MISE EN OEUVRE DES DROITS GARANTIS PAR LE PACTE II

(depuis la présentation du rapport initial)

Article premier

Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

14. Il convient de préciser, par rapport aux développements relatifs au second alinéa de cet article premier et figurant dans le rapport initial (par. 5), que la régale des poudres (soit le monopole de la Confédération pour la fabrication et la vente de la poudre de guerre) a été supprimée le 1er avril 1998 (abrogation de l'article 41, 1er al. Cst.).

Article 2

Non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte

Réforme de la Constitution

15. Le principe général de l'égalité et de la non-discrimination, contenu à l'article 4 de la Constitution fédérale actuelle, a permis une pratique juridique bien établie qui n'est pas remise en question par le projet de réforme de la Constitution fédérale. L'article 7 du projet de réforme dispose en effet que :

"Art.7 Principe d'égalité

¹ Tous les hommes 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 ou du fait d'une déficience corporelle ou mentale."

(L'alinéa 3 de cet article concerne le principe d'égalité entre homme et femme qui sera examiné dans le cadre de l'article 3 ci-dessous.)

16. Par rapport au texte en vigueur, un changement de formulation a été opéré à l'alinéa 1 du projet : il apparaît désormais clairement que la titularité du droit à l'égalité appartient à tous les hommes et non plus aux seuls Suisses. Cette adaptation a été rendue nécessaire par le fait que la jurisprudence du Tribunal fédéral et la doctrine ont depuis longtemps étendu aux étrangers la possibilité de se prévaloir de l'article 4 Cst (voir rapport initial, par. 10).

Non-discrimination des personnes handicapées

17. En octobre 1995, une initiative parlementaire ("initiative Suter") a été déposée dans le but d'insérer dans la Constitution fédérale une disposition sur l'égalité des droits pour les personnes handicapées. La disposition proposée n'est pas uniquement destinée à la Confédération, aux cantons et aux communes mais elle a aussi, de par sa portée, une répercussion directe sur de tierces personnes (effets horizontaux).

18. Dans le cadre de la réforme de la Constitution, les chambres fédérales ont décidé d'introduire un alinéa relatif aux mesures législatives de mise en oeuvre du principe de la non-discrimination des personnes handicapées. Ainsi, selon la version du Conseil des États, la loi devrait prévoir des mesures en vue de l'élimination des inégalités existantes, selon celle du Conseil national, plus large, la loi devrait pourvoir à l'égalité des personnes handicapées et prévoir des mesures pour éliminer ou compenser les inégalités existantes.

Interdiction de la discrimination raciale

a) Rapport initial de la Suisse au Comité sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD)

19. La Suisse a présenté son rapport initial (CERD/C/270/Add.1) au CERD les 3 et 4 mars 1998 (voir CERD/C/SR.1248 et 1249). Dans ses observations finales (CERD/C/304/Add.44), le CERD s'est félicité de l'adoption de la nouvelle législation pénale sur la discrimination raciale (voir point b) ci-dessous) ainsi que de la création de la Commission fédérale contre le racisme (voir point c) ci-dessous). Il a fait part notamment d'un certain nombre de préoccupations (voir notamment point c) et par. 38 ci-dessous) et a adressé aux autorités suisses des recommandations à ce sujet. Les mesures qui auront été prises seront présentées dans le prochain rapport périodique adressé au Comité.

b) Article 261 bis CPS

20. Il convient en premier lieu de mentionner l'adoption, à l'occasion de l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de l'article 261 bis CPS (et de l'article 171 c du Code pénal militaire).

21. L'article 261 bis CPS incrimine les actes suivants :

L'appel public à la haine raciale et la propagande raciste (al. 1);

Les tentatives de nier, de minimiser grossièrement ou de justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité (al. 4);

Le refus d'une prestation destinée à l'usage public pour des motifs de race, d'ethnie ou de religion, par exemple l'accès à un établissement public (al. 5).

22. De tels actes sont poursuivis d'office et leurs auteurs sont passibles de l'emprisonnement ou de l'amende.

23. L'article 261 *bis* est entré en vigueur le 1er janvier 1995. À ce jour, un peu moins d'une trentaine de condamnations ont été prononcées au niveau cantonal. En juillet 1998, le tribunal de district de Baden a, pour la première fois, infligé des peines d'une année et plus de prison ferme à un auteur révisionniste et à son éditeur, sur la base de la loi antiraciste. À cela s'ajoutent des mesures pécuniaires. Les voies de recours sont toutefois ouvertes aux personnes condamnées.

24. Le 5 décembre 1997, le Tribunal fédéral a rendu un premier arrêt en application de la nouvelle disposition pénale [Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse (ATF) 123 IV 202]. L'affaire portait sur l'envoi de lettres multiples contenant des propos antisémites. Le Tribunal fédéral a confirmé la peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis et de FS 5 000 d'amende infligée au recourant.

25. Dans un autre arrêt du 30 avril 1998, le Tribunal fédéral a considéré que même en l'absence de toute infraction, la littérature raciste pouvait être confisquée et détruite. Il a ainsi confirmé une décision du Tribunal cantonal de Neuchâtel qui avait ordonné la destruction de 20 revues et de 30 CD à caractère raciste alors que leur destinataire échappait à toute condamnation.

26. La législation suisse (notamment la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 4 octobre 1991; RS 312.5) permet aux personnes victimes d'agressions racistes d'obtenir réparation, même si les cas d'application n'ont jusqu'à aujourd'hui pas été très fréquents. Dernièrement, dans le canton de Zurich, une personne qui avait insulté en des termes racistes un agent de police a été condamnée à verser à la victime un montant de FS 1 000.

27. Il sied enfin de relever qu'ont été mis en place des programmes de formation à l'intention des policiers et des gardiens d'établissements pénitentiaires qui visent en particulier à diminuer les cas de brutalités policières dont ont été victimes des personnes d'origine étrangère. Ces programmes seront consolidés conformément aux recommandations du CERD.

c) Commission fédérale contre le racisme

28. Dans le prolongement de l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Conseil fédéral a décidé, le 23 août 1995, de créer une Commission fédérale contre le racisme (CFR) dont le mandat est le suivant :

"[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, religions 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."

La CFR est libre d'établir les thèmes principaux de son activité.

29. Durant les deux premières années de son existence, les thèmes de la CFR ont porté sur :

La situation des gens du voyage et des Yénisch;

L'intégration des étrangers et les effets possibles sur le racisme et la xénophobie;

La situation des musulmans en Suisse;

La résurgence de l'antisémitisme résultant de la discussion sur les fonds juifs en déshérence.

30. Les mesures préventives constituent le point fort des activités de la CFR. Ainsi, cette dernière :

A lancé une campagne de publicité (qui a reçu le "United Nations Award" en or);

A lancé une campagne dans le monde du travail sous forme d'un journal adressé aux employeurs et aux jeunes employés;

Veille, en collaboration avec des instituts de recherche et des chercheurs, à promouvoir les recherches sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme;

Publie un bulletin semestriel qui traite chaque fois un thème spécifique. Le bulletin est distribué gratuitement aux membres du Parlement, aux 3 000 communes de Suisse, aux bibliothèques cantonales, etc. Le tirage est de 7 000 exemplaires;

À pris contact, à maintes occasions, avec les autorités fédérales, cantonales et locales afin de les sensibiliser aux questions de discrimination raciale directe ou indirecte. Elle a mis un accent particulier sur la responsabilité des autorités d'agir *ex officio* en ce qui concerne le nouvel article 261 *bis* du CPS;

Agit comme médiatrice dans sa fonction d'ombudsman confiée à son Président. Cette fonction est néanmoins limitée par le fait que la CFR ne dispose que d'un pouvoir consultatif.

d) Propagande raciste sur Internet

31. Des mesures ont été prises pour lutter contre la propagande raciste sur Internet. D'une part, des recommandations ont été formulées à l'intention du fournisseur d'accès à Internet (voir à cet égard le rapport d'un groupe interdépartemental sur des questions relevant du droit pénal, du droit de la protection des données et du droit d'auteur suscitées par Internet; Office fédéral de la justice, Berne, mai 1996). D'autre part, une "patrouille Internet" a été créée en janvier 1998 à l'Office fédéral de la police : bien qu'elle n'ait pas de compétence propre d'investigation, cette patrouille coordonne les enquêtes entre les cantons et traite les cas qui lui sont délégués par les cantons (recherche de l'auteur et du fournisseur, puis renvoi

de l'affaire à la police cantonale avec recommandation de fermer le site le cas échéant). En juillet 1998, la police fédérale a fait bloquer une dizaine de sites extrémistes.

e) Intégration des étrangers

32. La Commission fédérale des étrangers (CFE), créée en 1970 par un simple arrêté du Gouvernement suisse, a obtenu du Parlement en juin 1998 son inscription dans la LSEE, dans le cadre d'une révision partielle de cette loi. Le Conseil fédéral est désormais autorisé à instituer sur cette base légale la CFE, qui est également habilitée à proposer le versement de subventions pour l'intégration (art. 25a nouveau) et à donner son avis sur les demandes de subventions. Il faut cependant que les cantons, les communes ou des tiers participent d'une manière adéquate au financement des projets.

33. Le Conseil fédéral a de plus confié en 1995 à la CFE le mandat de rédiger, à son intention et à celle du Parlement, un rapport sur la politique d'intégration sociale future de la Suisse. Un premier projet de rapport a fait l'objet en 1996/97 d'une très vaste procédure de consultation, menée par écrit et dans le cadre d'assises nationales sur l'intégration, auprès de l'ensemble des organismes suisses et étrangers concernés. Le rapport devrait être prêt vers la fin 1998.

Limitations au principe d'égalité sur la base de la nationalité

a) Jurisprudence du Tribunal fédéral

34. Même si le droit constitutionnel à l'égalité appartient à toute personne, cela ne signifie cependant pas que le critère de la nationalité ne puisse pas objectivement justifier une différence de traitement (voir rapport initial, par. 13).

35. À cet égard, il convient de mentionner que le Tribunal fédéral a précisé récemment dans deux arrêts sa jurisprudence relative aux conditions auxquelles les étrangères et les étrangers peuvent invoquer la liberté du commerce et de l'industrie.

36. Dans un arrêt du 26 février 1997 (ATF 123 I 19), concernant l'accès au stage d'avocat d'un ressortissant étranger, le Tribunal fédéral a considéré qu'un étranger titulaire seulement d'une autorisation annuelle de séjour – qui est soumise aux restrictions de police des étrangers – ne peut pas, pour requérir son inscription au stage d'avocat, se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie au même titre qu'un étranger au bénéfice d'un permis d'établissement.

37. Dans un autre arrêt du 4 juillet 1997 (ATF 123 I 212), le Tribunal fédéral a cependant estimé qu'un étranger exempté des mesures de limitation et qui a droit au renouvellement de son autorisation de séjour en vertu de l'article 7 alinéa 1 LSEE peut se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie.

b) Abandon de la politique des trois cercles

38. Lors de la présentation du rapport initial de la Suisse devant le CERD (voir les observations finales du CERD du 19 mars 1998, par. 6; CERD/C/304/Add.44), ce dernier a fait part de ses préoccupations à l'égard de la politique dite des trois cercles introduite au début des années 90 pour le recrutement de la main-d'oeuvre étrangère [NB : ce modèle divise les pays de recrutement en catégories : premièrement, les pays membres de l'UE et de l'AELE, avec lesquels est progressivement visée la libre circulation réciproque des personnes; deuxièmement, les autres pays de recrutement traditionnels (essentiellement ceux d'Amérique du Nord); troisièmement, les pays de recrutement non traditionnels (tous les autres)].

39. Dans le cadre des modifications en cours du droit des étrangers, il est prévu d'abandonner le modèle des trois cercles et de le remplacer par un système dual de recrutement de la main-d'oeuvre étrangère. Conformément à la volonté du Conseil fédéral, les personnes non ressortissantes des pays membres de l'UE et de l'AELE qui sont qualifiées à un titre particulier pourront être recrutées en Suisse. En outre, des admissions resteront possibles dans le cadre de programmes de perfectionnement liés à des projets d'aide et de développement, ainsi que pour des raisons humanitaires.

c) Discours politique des étrangers

40. Le Comité souhaitait que l'arrêté du 24 février 1948 concernant le discours politique des étrangers soit abrogé ou qu'il soit révisé de manière à être en conformité avec la garantie de la liberté d'expression contenue à l'article 19 du Pacte (par. 17 et 28 des observations finales). Le Conseil fédéral a abrogé cet arrêté le 9 mars 1998.

Limitations au principe d'égalité sur la base de la langue, de l'opinion et de la religion

41. Les discriminations en fonction de la langue (voir rapport initial, par. 21), de l'opinion et de la religion (voir rapport initial, par. 22) seront examinées aux chapitres consacrés respectivement aux articles 27, 18 et 19 du Pacte.

Article 3

Égalité entre hommes et femmes

Droit international

42. Le 27 mars 1997, la Suisse a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de 1979. Celle-ci est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997.

43. La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue à Pékin du 4 au 15 septembre 1995, a adopté une déclaration commune et créé par cette plate-forme d'action une nouvelle base de travail pour l'amélioration de la situation et des droits des femmes dans le monde. Après avoir pris connaissance du rapport de la délégation suisse sur cette Conférence,

le Conseil fédéral a institué un groupe de travail interne à l'administration composé de membres de plus de 10 offices différents. Ce groupe de travail a été chargé d'examiner les possibilités de mettre en oeuvre en Suisse la plate-forme d'action adoptée à Pékin et d'élaborer à l'intention du Conseil fédéral un plan d'action pour la Suisse. La consultation des offices sur ce plan d'action a eu lieu durant l'été 1998. La publication du plan d'action est prévue dans un avenir proche.

Réforme de la Constitution

Le 3ème alinéa de l'article 7 du projet de réforme dispose que :

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

Projet de révision du Code civil suisse

44. La révision actuelle du CCS poursuit la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes dans le domaine du droit de la famille (état civil, conclusion du mariage, divorce, droit des enfants, devoir d'assistance aux parents, biens-fonds jouissant de certains privilèges en faveur du propriétaire et de sa famille, tutelle et médiation en cas de divorce). Il convient notamment de mentionner les nouveautés suivantes :

La position économique de la femme divorcée est considérablement améliorée en raison du partage par moitié de la prestation de sortie acquise durant le mariage auprès d'institutions de prévoyance professionnelle.

La possibilité de permettre aux parents divorcés d'exercer conjointement l'autorité parentale est aussi une mesure propre à réaliser l'égalité juridique des sexes.

Le droit à l'entretien postérieur au divorce est aménagé en principe indépendamment de la notion de faute : les contributions d'entretien sont calculées en fonction de critères objectifs, tels que la répartition des tâches pendant le mariage, la durée du mariage, le revenu et la fortune ainsi que l'âge et la santé des conjoints.

Les inégalités de traitement entre hommes et femmes sont aussi éliminées dans d'autres domaines régis par le Code civil. Ainsi, l'article 382, alinéa 1 CCS, prévoit d'élargir aux femmes l'obligation, jusqu'alors prévue uniquement pour les hommes, d'accepter les fonctions de tuteur.

Concernant le nom de famille et le droit de cité communal et cantonal, d'autres modifications législatives sont en cours qui visent une adaptation généralisée au principe de l'égalité entre hommes et femmes.

Participation politique – quotas féminins

45. Ces dernières années, les efforts se sont renforcés pour augmenter par des démarches politiques les objectifs contraignants ainsi que les dispositions sur les quotas en vue d'élever la proportion des femmes dans l'administration, dans les universités, dans les tribunaux et dans les instances politiques.

46. Au plan fédéral, l'initiative populaire "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales" a abouti. Elle exige une représentation équitable des femmes dans toutes les autorités fédérales, notamment au Conseil national et au Conseil des États, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, ainsi qu'une représentation équilibrée dans les administrations et dans les hautes écoles. Selon cette initiative, il ne doit plus y avoir plus d'un siège de différence entre la représentation masculine et féminine d'un canton au Conseil national. Chaque canton doit élire un conseiller aux États et une conseillère aux États, les demi-cantons devant élire un homme ou une femme. Au moins trois des sept conseillers fédéraux et au moins 40 % des juges et des juges suppléants du Tribunal fédéral doivent être des femmes. Dans son message du 17 mars 1997 (FF 1997 III 489), le Conseil fédéral, estimant que cette initiative populaire restreignait de manière excessive la liberté de vote, a recommandé au Parlement de la rejeter et de la soumettre au vote populaire sans contre-projet.

47. La Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé de prolonger d'un an le délai pour le traitement de l'initiative et de proposer une modification de la loi sur les droits politiques, comme contre-projet indirect à l'initiative, en vue d'introduire des quotas de listes pour l'élection au Conseil national (quotas de 30 % de femmes sur les listes électorales limités dans le temps à trois législatures). Cette révision devrait prendre effet lors des élections de 1999 et devrait par conséquent être soumise aux deux Conseils lors de la session d'automne ou au plus tard lors de la session d'hiver 1998.

48. En mai 1998, la Commission fédérale pour les questions féminines et les femmes de six partis politiques ont appelé les partis à prendre des mesures actives en vue des élections fédérales de 1999. Dans le manifeste interpartis "Davantage de femmes au Parlement" qu'elles ont présenté, elles relèvent que les élections fédérales de 1999 doivent être l'occasion d'augmenter la représentation des femmes au Conseil national (actuellement 43 sièges sur 200) et au Conseil des États (actuellement 8 sièges sur 46), et cela dans tous les partis. Les partis politiques ont un rôle clef à jouer : il leur incombe la responsabilité de donner à leurs candidates des chances réelles d'être élues. Pour ce faire, la direction du parti doit clairement signaler qu'elle entend réaliser une représentation paritaire à tous les échelons politiques. Le manifeste préconise par ailleurs qu'un quota soit instauré dans les divers organes du parti. Des structures spécifiques pour les femmes et des responsables de l'égalité doivent être mises en place dans les partis.

49. Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt le 19 mars 1997 sur la question de l'admissibilité d'une réglementation prévoyant des quotas (ATF 123 I 152). Les juges fédéraux ont déclaré nulle l'initiative populaire soleuroise "Pour une représentation à droits égaux des femmes et des hommes dans les

autorités cantonales" ("Initiative 2001") et a ainsi confirmé la décision du Conseil d'État soleurois du 13 février 1996. Le Tribunal fédéral a considéré qu'une telle réglementation représentait une atteinte disproportionnée à l'interdiction de discrimination entre les sexes et violait le droit général et égal d'élire et d'être élu garanti par la Constitution fédérale.

50. Pour donner suite aux directives du Conseil fédéral visant à améliorer la représentation et la situation professionnelle du personnel féminin dans l'ensemble de l'administration fédérale, les services des PTT et les chemins de fer fédéraux ont adopté, respectivement le 3 août et le 14 septembre 1993, des directives allant dans ce sens.

51. L'article 10 de l'ordonnance sur les commissions extraparlimentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (ordonnance sur les commissions) du 3 juin 1996 prescrit que la représentation de l'un ou de l'autre des deux sexes dans une commission ne peut être inférieure à 30 % et qu'à terme on recherchera à atteindre une représentation paritaire des deux sexes. Si la proportion d'hommes ou de femmes est inférieure à 30 %, la Chancellerie fédérale exige du département compétent une justification écrite (ces quotas figuraient déjà dans les directives antérieures du 1er avril 1992).

52. Dans sa réponse à l'interpellation parlementaire urgente Bühlmann du 6 mars 1997, concernant la proportion des femmes dans les commissions extraparlimentaires et la mise en oeuvre de l'article 10 de l'ordonnance sur les commissions, le Conseil fédéral a relevé que les proportions envisagées de 30 % pour les commissions soumises à l'ordonnance avaient pu être atteintes approximativement (27,7 %).

53. En octobre 1993, un poste pour l'égalité des chances a été créé à l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ). En 1996 et 1997, différentes mesures ont été prises, sans pour autant prévoir de quotas ou de buts à atteindre, pour augmenter la proportion des femmes à tous les échelons à l'EPFZ et à l'École polytechnique de Lausanne (EPFL) (prise en compte des candidatures féminines, dans la mesure du possible de façon préférentielle). Les directives générales pour l'augmentation de la répartition des femmes dans l'administration fédérale sont également applicables dans ces hautes écoles.

Réalisation du programme législatif de 1986

54. La plupart des réglementations qui prévoyaient une différence de traitement entre hommes et femmes (discriminations directes) ont été supprimées, notamment dans le domaine des rentes de l'assurance-vieillesse, du droit des étrangers, de l'acquisition de la nationalité suisse et de l'âge nubile.

55. Parmi les inégalités de traitement subsistant, il convient de mentionner le problème de l'égalité lors du choix du nom de famille. Comme mentionné ci-dessus, on envisage de modifier les dispositions du CCS concernant le nom de famille des époux dans un sens égalitaire. Les modifications proposées ont été largement approuvées lors de la procédure de consultation.

56. De nombreuses réglementations, qui formellement ne contiennent pas de différence de traitement entre hommes et femmes mais qui néanmoins défavorisent celles-ci en raison du rapport et du rôle qu'elles tiennent vis-à-vis de l'autre sexe, doivent encore être adaptées (élimination des discriminations indirectes), notamment en matière d'assurances sociales, de droit fiscal et de réglementation des fonctionnaires.

Réglementations significatives pour les femmes (n'ayant pas figuré dans le programme législatif)

a) Assurances sociales

57. Les assurances sociales relèvent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après Pacte I). Elles seront présentées dans le détail dans le rapport du Gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de ce Pacte.

58. La nouvelle loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), entrée en vigueur le 1er janvier 1996, prévoit une assurance des soins médicaux et pharmaceutiques obligatoire pour l'ensemble de la population et une assurance facultative d'indemnités journalières. Cette loi a étendu les soins spécifiques de maternité et la durée de versements des éventuelles indemnités journalières de maternité a été portée de 10 à 16 semaines.

59. La dixième révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Elle représente une étape essentielle dans la réalisation de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Elle a instauré des rentes individuelles indépendantes de l'état civil des bénéficiaires, elle a attribué, à titre de revenus "fictifs", des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance, elle a introduit le partage des revenus obtenus pendant le mariage (calcul des rentes selon le système de "splitting"), ainsi qu'une rente de veuf (bien qu'à des conditions plus restrictives que la rente de veuve). Cette révision prévoit aussi le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de deux ans, le portant à 63 ans en 2001 et à 64 ans, en 2005, réduisant par là même l'écart avec l'âge de la retraite des hommes. La dixième révision introduit également la possibilité d'anticiper le versement de la rente de vieillesse, de deux ans au maximum.

60. Les travaux de la onzième révision de la LAVS ont débuté. L'un des buts de cette révision est la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne l'âge de la retraite et la rente du conjoint survivant.

61. Le 25 juin 1997, le Conseil fédéral a adopté le projet de loi et le message relatifs à l'assurance-maternité (FF 1997 IV 881). Dans un manifeste du 25 novembre 1997, 30 organisations de défense des droits de la femme ont appuyé le projet de loi du Conseil fédéral qui, selon elles, constitue une solution certes minimale mais néanmoins un moyen de sortir de l'impasse (la disposition constitutionnelle date en effet de 1945). En été 1998, le Parlement a accepté d'entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral. Les principales divergences touchent les questions relatives au financement de cette assurance.

b) Établissement et séjour, droit d'asile

62. Le Conseil national a accepté une initiative parlementaire prévoyant un droit de séjour indépendant de l'état civil et une autorisation de travail indépendante de celle du conjoint. La commission du Conseil national compétente élabore actuellement un texte de loi correspondant. Un des objectifs est de permettre aux migrantes de quitter un mari violent sans devoir risquer d'être renvoyées de Suisse.

63. En ce qui concerne les interrogatoires en matière d'asile, les directives de l'Office fédéral des réfugiés prévoient dorénavant un interrogatoire séparé pour les épouses de requérants d'asile. La violence sexuelle à l'encontre de requérantes doit être retenue de manière accrue comme motif d'interdiction de renvoi.

64. La notion de réfugié a été complétée, lors des débats parlementaires, dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile, de manière à ce que des motifs spécifiques propres aux femmes (par exemple les atteintes à l'intégrité sexuelle) soient également pris en compte dans les décisions en matière de renvoi.

c) Violence à l'égard des femmes

65. Ce phénomène existe malheureusement en Suisse également. Une première étude représentative a été effectuée sur ce sujet. Selon cette étude, un cinquième des femmes en Suisse a été victime pendant sa vie de violence physique ou sexuelle de la part de son partenaire.

66. Le premier foyer pour jeunes filles qui ont été victimes de violences à ouvert ses portes en août 1994 à Zurich. Il fournit conseils et logement aux jeunes femmes entre 14 et 21 ans, et complète ainsi les nombreux homes existant dans les cantons pour venir en aide aux femmes en détresse.

67. En 1997, la Conférence suisse des délégués à l'égalité a mené une campagne d'information et de sensibilisation dans l'ensemble de la Suisse sur le thème "Violence à l'égard des femmes dans le couple et le partenariat".

68. Les femmes ayant subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle, peuvent bénéficier des prestations et de l'aide prévue par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, que l'auteur ait été ou non découvert ou que le comportement de celui-ci soit ou non fautif. La loi comprend trois volets : les conseils, la protection de la victime et ses droits dans la procédure pénale, l'indemnisation et la réparation morale. Les cantons doivent mettre à la disposition des victimes des centres de consultation, qui sont chargés d'offrir à celles-ci une aide médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique. Les prestations fournies par ces centres sont gratuites. Les autorités doivent protéger la personnalité de la victime à tous les stades de la procédure pénale : lors d'infractions contre l'intégrité sexuelle, une confrontation ne peut être ordonnée que si le droit du prévenu d'être entendu l'exige de manière impérieuse et le huis clos est prononcé à la demande de la victime. De plus, toute victime d'une infraction commise en Suisse a droit à

une indemnisation ou à une réparation morale de l'État si elle remplit les conditions fixées par la loi.

d) Égalité dans la vie professionnelle

69. Concernant le contenu et les garanties offertes par la loi fédérale sur l'égalité (LEg; RS 151), le Gouvernement suisse renvoie aux développements qui en ont été faits le 24 octobre 1996 lors de la présentation orale du rapport initial (voir compte rendu analytique de la 1537ème séance du Comité des droits de l'homme, par. 15) et, d'autre part, au sujet de préoccupation II dans la troisième partie du présent rapport, par. 249 à 267).

70. Plusieurs décisions de première instance ont été rendues en application de la loi fédérale sur l'égalité depuis son entrée en vigueur le 1er juillet 1996. À titre d'illustration, la justice vaudoise vient d'être saisie d'un cas "exemplaire" de discrimination salariale à l'égard d'une employée d'une entreprise de la région lausannoise recevant un salaire inférieur à celui de ses collègues masculins qui effectuent le même travail avec une qualification professionnelle identique, voire inférieure.

71. De nombreuses décisions de première instance ont fait l'objet de recours. Plusieurs affaires sont actuellement pendantes devant le Tribunal fédéral qui a déjà rendu six arrêts en application de la LEg.

72. Grâce aux offices de conciliation, toujours plus de conflits font l'objet de transactions extrajudiciaires. À cet égard, la LEg exerce un effet préventif : pour ne pas entrer en conflit avec la loi, les employeurs veillent de plus en plus à l'égalité de traitement sur le lieu de travail ainsi qu'à un salaire non discriminatoire.

73. La Confédération peut allouer des aides financières à la promotion de programmes visant à favoriser la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle. La plupart des demandes d'aide financière proviennent d'organisations de défense des femmes. Les syndicats ont joué un rôle important. Parmi les autres organismes concernés, on peut citer les organisations d'employeurs, les associations professionnelles ainsi que diverses institutions. Les demandes concernent un très grand nombre de sujets tels que la compatibilité entre profession et devoirs sociaux, les choix professionnels, l'amélioration de la position de la femme dans les professions artisanales, techniques et académiques, la réinsertion et la formation continue, l'indépendance, les processus de réorganisation de l'entreprise ou encore les conditions de travail.

Bureaux de l'égalité et Commission fédérale pour les questions féminines

74. La Conférence suisse des déléguées à l'égalité (groupement des bureaux de l'égalité entre femmes et hommes) a mené en commun des activités sur l'ensemble de la Suisse, telles que, par exemple, en 1996, une campagne contre la violence à l'égard des femmes (voir par. 65 à 68 ci-dessus).

75. Au printemps 1997, le Parlement a adopté l'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage (Recueil officiel des lois fédérales (RO) 1997, p. 1031) qui prévoit de soutenir financièrement les mesures visant à améliorer l'offre de

places d'apprentissage. Dans ce contexte, il convient de mettre l'accent sur la campagne de motivation pour les femmes et l'égalité des chances entre les sexes. La Confédération met à cette fin à disposition 60 millions de francs suisses pour les années de formation 1997, 1998 et 1999.

76. La Conférence suisse des délégués à l'égalité contribue par un projet, dans le cadre de l'arrêté fédéral sur les places de stage, à l'amélioration de la situation des places d'apprentissage des jeunes femmes. Les points principaux suivants y seront développés :

Interconnexion, information et transfert de projets avec une approche de politique d'égalité;

Suppression des obstacles pour les jeunes femmes lors du choix et de la formation professionnelle (par exemple, mesures pour les femmes n'ayant comme formation que celle de la scolarité obligatoire);

Extension des offres de formation pour jeunes femmes (par exemple, développement de concepts de formation dans le domaine informatique et pour les emplois médicaux qualifiés).

77. La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a, quant à elle, poursuivi son travail de sensibilisation auprès des partis, des médias, des électrices et des électeurs. Elle a ciblé ses efforts en prévision des votations (voir par. 48 ci-dessus) et renforcé également son travail général d'information sur les divers thèmes de la politique d'égalité.

78. Enfin, il existe d'autres thèmes (formation, travail ménager, activité professionnelle, ressources financières, politique) qui ont fait l'objet de diverses publications de l'Office fédéral de la statistique, parmi lesquelles on citera les titres suivants :

"Vers l'égalité ? Actualisation des principaux indicateurs 1997";

"Vers l'égalité ? La situation des femmes et des hommes en Suisse – Deuxième rapport statistique";

"La représentation des femmes dans les exécutifs communaux en 1997";

"Les femmes et les élections au Conseil national de 1965";

"La difficile conquête du mandat de députée. Les femmes et les élections au Conseil national de 1971 à 1991".

Article 4

Déroations aux droits reconnus en cas d'état d'urgence

79. Les renseignements fournis par la Suisse dans son rapport initial sont toujours pertinents (voir par. 59 à 65).

Article 5

Interdiction de l'abus du droit. Réserve du droit le plus favorable

80. Les renseignements fournis par la Suisse dans son rapport initial sont toujours pertinents (voir par. 66 et 67).

Article 6

Droit à la vie

81. Le Tribunal fédéral a admis en octobre 1995 l'existence du droit constitutionnel justiciable non écrit au minimum vital (ATF 121 I 367). Le Tribunal fédéral a constaté que la garantie des besoins humains élémentaires est un élément indispensable de l'ordre démocratique et de l'État de droit. Il a résumé dans son arrêt la doctrine qui rattache ce droit au principe constitutionnel de la dignité humaine garantissant à chaque personne ce qu'elle peut attendre de la communauté du fait même qu'elle est un être humain, au droit à la vie comme contenu fondamental de la liberté de la personne lequel ne serait plus garanti si les conditions les plus minimales de la survie n'étaient pas assurées, à la liberté de la personne en tant que garantie de toutes manifestations élémentaires du développement de la personnalité et à l'égalité qui a aussi la fonction de garantir une justice matérielle minimale. Il a constaté que le champ d'application du droit au minimum vital s'étend non seulement aux ressortissants suisses, mais également aux étrangers, quel que soit leur statut au regard du droit de séjour. Le Tribunal fédéral a précisé la portée et les limites de ce droit fondamental dans d'autres arrêts (par exemple, ATF 122 II 193; 122 I 101).

82. La nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral est reprise dans l'article 10 du projet de réforme de la Constitution fédérale qui contient un "droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse". En plus, l'article 9 de ce projet prévoit expressément le droit à la vie et interdit la peine de mort.

83. L'arrêt du Tribunal fédéral de 1995 reconnaissant le droit constitutionnel au minimum vital a été à l'origine de l'initiative du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe d'engager une réflexion sur un droit à la garantie des besoins humains matériels élémentaires et de la possibilité de faire valoir ce droit en justice. La question de l'instrument international qui pourrait concrétiser ce droit est encore toutefois largement ouverte.

Article 7

Interdiction de la torture

Troisième rapport périodique de la Suisse au CAT

84. La Suisse a présenté son troisième rapport périodique (CAT/C/34/Add.6) au Comité contre la torture (CAT) le 14 novembre 1997 (voir CAT/C/SR.307 et 308). Dans ses conclusions (CAT/C/XX/Misc.1), le CAT a noté le fait qu'aucune instance gouvernementale ou non gouvernementale n'a confirmé

l'existence de cas de torture. Il a pris également note de la révision de plusieurs dispositions des codes de procédure pénale de certains cantons tendant au renforcement des droits de la défense et des droits des personnes détenues à titre préventif (pour plus de détails, voir la troisième partie du rapport consacrée aux sujets de préoccupation III, VI et VII).

Communications au CAT

85. Depuis l'entrée en vigueur le 26 juin 1987 pour la Suisse de la Convention des Nations Unies contre la torture, le CAT a été saisi de 22 communications dirigées contre la Suisse : quatre communications ont été déclarées irrecevables, quatre ont été rayées du rôle et six sont encore pendantes. Le CAT a constaté dans trois affaires, sur les huit tranchées sur le fond, que les décisions de renvoyer les requérants dans des pays où il existait – selon le CAT – des motifs sérieux de croire qu'ils risquaient d'être soumis à la torture violaient l'article 3 de la Convention.

Deuxième visite périodique du CPT en Suisse

86. Comme mentionné lors de la présentation du rapport initial, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué sa deuxième visite périodique en Suisse en février 1996. À cette occasion, il a inspecté, dans les cantons de Berne, Genève, Tessin, Vaud, Valais et Zurich, une trentaine d'établissements destinés à la garde à vue, à la détention préventive, à l'exécution des peines et mesures, aux soins psychiatriques et à l'accueil des requérants d'asile. Certains de ces établissements avaient déjà fait l'objet de la première visite du CPT en 1991; dans la mesure où les conditions matérielles de la détention prêtaient à critiques, le CPT a pu constater, lors de sa visite de 1997, une amélioration de celles-ci. En plus, le CPT n'a recueilli aucun indice de torture en Suisse. Il a toutefois recensé des allégations de traitements inhumains ou dégradants (voir à ce sujet la troisième partie du rapport, consacrée au sujet de préoccupation III, par. 266 à 271). D'une façon générale, le CPT s'est déclaré satisfait de sa visite en Suisse. Le rapport détaillé du CPT a été soumis au Conseil fédéral qui a fait publier en juin 1997 le rapport complété par une prise de position du Gouvernement fédéral et des cantons visités par le CPT. Un rapport de suivi de la Suisse a été publié en décembre 1997.

Principe du non-refoulement

a) Généralités

87. Le principe du non-refoulement garanti par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la Convention contre la torture, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et l'article 7 du présent Pacte, relève du droit international public impératif (*jus cogens*). Ce principe est concrétisé par exemple dans l'article 14a LSEE, l'article 45 de la loi fédérale sur l'asile et l'article 37 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale. Le Tribunal fédéral en tient compte dans sa jurisprudence constante sur les cas d'extradition (par exemple, ATF 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296) et d'expulsion (par exemple, ATF 122 II 433).

b) Initiatives populaires en matière de droit d'asile

88. À l'occasion de l'examen de l'admissibilité de deux initiatives populaires en matière de droit d'asile, le Conseil fédéral s'est lui aussi référé expressément au principe du non-refoulement en se référant entre autres au Pacte :

"En plus des conventions susmentionnées, une interdiction de refoulement résulte également des articles 6 et 7 du Pacte II. Ces dispositions entérinent le droit à la vie et l'interdiction de la torture. Le Comité applique cet article en relation avec l'article 2 du Pacte II, au sens d'un examen des cas dans l'optique du non-refoulement (UN-Human Rights Committee, Geneva/New York, Decision of 30 July 1993, Kindler v. Canada, Communication No 470/1991, citée dans le Human Rights Law Journal 1993, p. 307 ss). Par conséquent, la Suisse est tenue d'examiner, pour toute personne demandant l'asile, s'il existe l'un des dangers décrits plus haut (examen dit de non-refoulement) et, dans l'affirmative, de ne pas renvoyer la personne menacée. Ces dispositions d'interdiction du refoulement seraient manifestement et grossièrement violées par les 1er et 4ème alinéas de l'initiative, puisqu'ils n'autorisent pas l'examen des cas sous l'angle du non-refoulement et exigent un renvoi immédiat, même en cas de mise en danger. Ils contreviendraient en outre aussi à l'article 13 CEDH, qui garantit un droit de recours efficace contre les violations de la Convention." (FF 1994 III 1485)

Cet examen a conduit le Conseil fédéral à déclarer non valide l'initiative populaire "Pour une politique d'asile raisonnable". La seconde initiative (initiative populaire "Contre l'immigration clandestine") pouvait être interprétée dans un sens conforme au droit international public et a ainsi été considérée comme valable. Le Conseil fédéral a recommandé son rejet au peuple suisse et aux cantons. L'Assemblée fédérale s'est ralliée à cette opinion (voir réponses additionnelles écrites du Gouvernement suisse du 4 novembre 1996, p. 1 et 2). Le peuple suisse et les cantons ont rejeté cette initiative en votation du 1er décembre 1996.

89. Une nouvelle initiative populaire "Pour une réglementation de l'immigration" a été déposée le 28 août 1995. Elle vise à limiter à 18 % la proportion de ressortissants étrangers dans l'ensemble de la population résidente. Bien que le Conseil fédéral ait constaté que l'initiative pourrait se heurter aux conventions internationales, tant dans le domaine économique que dans celui du droit humanitaire, il a conclu que le texte de l'initiative pouvait être interprété de telle sorte qu'il respecte le principe de compatibilité avec le droit international public. Par conséquent, il a proposé au Parlement de considérer l'initiative comme valable et de la soumettre au peuple et aux cantons sans contre-projet, en recommandant de la rejeter (voir FF 1997 IV 441 ss).

c) Droit d'asile

90. Alors que 18 000 demandes d'asile avaient été enregistrées en 1996, on en recensait 24 000 en 1997. De janvier à avril de cette année, 10 005 personnes ont demandé l'asile en Suisse. Cela représente une augmentation de 50,5 % ou de 3 355 personnes par rapport à l'année précédente.

L'Office fédéral des réfugiés s'attend à ce que 32 000 nouvelles requêtes soient déposées en 1998. Pour que la Suisse puisse maintenir la politique humanitaire qu'elle pratique à l'égard des personnes effectivement victimes de persécutions, le Parlement a estimé que des mesures urgentes de lutte contre les abus détectés dans le secteur de l'asile devaient être prises. Ces mesures urgentes sont entrées en vigueur le 1er juillet 1998. Différents cercles politiques ont d'ores et déjà annoncé leur décision de lancer un référendum contre ces mesures.

91. Celles-ci prévoient la non-entrée en matière sur une demande d'asile lorsque l'intéressé ne remet pas de documents pour prouver son identité ou qu'il a trompé les autorités sur son identité. Les requérants disposent d'un délai de 48 heures après le dépôt de leur demande d'asile pour présenter leurs documents de voyage ou d'autres papiers permettant de les identifier. Dans le cas où il existe des indices de persécution qui ne s'avèrent pas d'emblée manifestement infondés, le requérant d'asile peut obtenir une décision sur le fond et l'exécution immédiate du renvoi ne sera pas ordonnée. Cette possibilité lui est octroyée lors de son audition devant les autorités cantonales où il est assisté d'un représentant d'oeuvres d'entraide (art. 15 et 15a LA).

92. Un autre cas de non-entrée en matière est celui dans lequel la demande d'asile est déposée dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi par un requérant séjournant illégalement en Suisse. Mais si le requérant n'a pas pu déposer une requête plus tôt, par exemple pour cause de maladie, ou qu'on ne peut pas raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait, par exemple en cas de traumatisme manifeste, il y a lieu d'entrer en matière sur la demande d'asile et de procéder à l'examen sur le fond des motifs de fuite, pour autant que la personne fasse état, lors de l'audition, d'indices de persécution. L'exécution immédiate du renvoi ne sera donc pas ordonnée.

93. Cette procédure tient ainsi compte du fait que d'authentiques réfugiés peuvent se trouver parmi les personnes concernées. Il convient enfin de souligner que le requérant d'asile a toujours encore la possibilité de recourir contre la décision de non-entrée en matière selon l'article 11 LA.

94. Quant à la révision totale de la loi sur l'asile, elle comporte une innovation fondamentale par rapport à la loi existante en introduisant la notion de "personnes à protéger", auxquelles on peut accorder une "protection provisoire". La Suisse entend en effet accorder sa protection non seulement aux réfugiés mais également aux "personnes à protéger", qui ne remplissent pas les conditions de la Convention sur le statut des réfugiés ou de la loi sur l'asile : ces personnes fuient leur pays pour des raisons de guerre, de violence générale ou de violations graves ou systématiques des droits de l'homme, sans pour autant être toujours personnellement exposées au danger d'une peine ou d'un traitement cruel, inhumain ou dégradant. Si la situation dans leur pays d'origine ne s'arrange pas, ces personnes pourront obtenir une autorisation de séjour limité, cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, et une autorisation d'établissement, dix ans après. Ces personnes ont droit au regroupement familial dès l'octroi de la protection provisoire.

d) Entraide internationale en matière pénale

95. En rapport avec le principe du non-refoulement, il reste à mentionner que suite à une révision de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, le Pacte II est désormais mentionné expressément (art. 2 let. a EIMP). Cette mention s'ajoute à celle déjà existante de la CEDH. Cette référence était nécessaire puisque l'EIMP s'applique aussi aux relations d'entraide avec des États n'ayant pas adhéré à la CEDH (FF 1995 III 16). L'article 2 lettre a EIMP révisé a pour but d'éviter que la Suisse ne prête son concours, par le biais de l'entraide judiciaire ou de l'extradition, à des procédures qui ne garantiraient pas à la personne poursuivie un standard de protection minimal correspondant à celui offert par le droit des États démocratiques, défini en particulier par la CEDH et le Pacte, ou qui heurteraient des normes reconnues comme appartenant à l'ordre public international. Ainsi le Tribunal fédéral est régulièrement amené à juger des garanties fournies par des procédures étrangères au regard du Pacte. La Suisse elle-même contreviendrait à ses obligations internationales en extradant une personne vers un État où il existe des motifs sérieux de penser qu'un risque de traitement contraire à la CEDH ou au Pacte menace l'intéressé (par exemple, ATF 123 II 595, cons. 7b, p. 615 et 616; 123 II 511, cons. 5a, p. 517; 123 II 161, cons. 6a, p. 166 et 167).

Expérimentation médicale

96. Concernant l'expérimentation médicale décrite au paragraphe 96 du rapport initial, il convient de relever que lors de leur 627^{ème} réunion, les délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont adopté la Recommandation No R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire. Cette recommandation sera appliquée en Suisse.

Enseignement des droits de l'homme

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

Activités de la Suisse sur le plan international

98. 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.

99. La volonté de lutter contre la torture et ses effets se manifeste aussi dans le soutien apporté par les autorités fédérales et cantonales à un centre de thérapie, dans lequel la Croix-Rouge suisse traite des victimes de tortures. Ce centre, qui se trouve dans un hôpital bernois, existe depuis l'automne 1995. Sur le plan international, la Suisse rappelle son grand attachement à l'adoption rapide d'un protocole facultatif à la Convention contre la torture visant à établir un mécanisme préventif de visite des lieux de détention, projet qui, à l'origine, repose sur une initiative privée suisse.

Projet de réforme de la Constitution fédérale

100. Le projet de réforme de la Constitution fédérale interdit expressément, à son article 9, alinéa 2, la torture et toute autre sorte de traitements ou de peines cruels, inhumains ou dégradants. En outre, l'article 21 du projet de réforme de la Constitution fédérale, consacré à la protection contre le refoulement, prévoit qu'en aucun cas une personne ne peut être refoulée dans un État dans lequel elle risque la torture ou toute autre sorte de traitements ou de peines cruels et inhumains (voir. par. 133 ci-dessous).

Article 8

Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

Travail d'intérêt général comme sanction pénale

101. L'article 3a de l'ordonnance 3 relative au Code pénal prévoit que le Département fédéral de justice et police (DFJP) peut autoriser un canton à exécuter des peines privatives de liberté d'une durée de trois mois au plus sous forme de travail d'intérêt général avec l'accord du condamné. Dans son projet de révision de la partie générale du Code pénal, le Gouvernement propose d'introduire le travail d'intérêt général comme sanction principale autonome (art. 37 du projet) qui ne peut être ordonné par le tribunal qu'avec l'accord du condamné.

Exploitation des femmes

102. Le problème de la traite des femmes à des fins de prostitution inquiète les autorités suisses. Depuis la présentation du rapport initial, les autorités fédérales ont édicté de nouvelles directives pour limiter l'immigration de danseuses de cabaret et améliorer leur protection. Ces directives s'appliquent, comme précédemment, aux artistes qui présentent des spectacles sur la scène des cabarets et dont la présence en Suisse est limitée à huit mois au plus par année civile (séjour de courte durée). Elles complètent des directives antérieures sur des points de procédure et innovent en particulier les points suivants :

Restriction du nombre maximum des danseuses;

Validité restreinte des visas;

Contrôle du bien-fondé de la demande;

Conditions requises pour l'engagement;

Contrôles réguliers du respect des prescriptions relatives
à l'occupation légale et à la protection due aux employés.

103. Il existe un nouveau contrat de travail rédigé notamment avec l'Association suisse des cafés-concerts, cabarets, dancings et discothèques (ASCO) (voir rapport initial, par. 110), entré en vigueur le 1er mars 1998 et remplaçant celui de 1993. Il vise à mieux protéger les artistes de cabaret et comporte à cet effet des améliorations dans le domaine de la sécurité sociale, la plus significative d'entre elles portant sur l'introduction d'une indemnité journalière en cas de maladie. Par ailleurs, le temps d'essai est supprimé; le gérant de cabaret est lié pour toute la durée de l'engagement et ne peut plus renvoyer la danseuse sans motifs. Pour la première fois, le contrat type fait interdiction à l'employeur d'exiger qu'elle incite les clients à consommer de l'alcool.

104. Il y a enfin lieu de signaler que l'Office fédéral des étrangers et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes ont préparé des feuilles d'information générale que les consulats suisses ont mission de remettre aux danseuses de cabaret en même temps que le visa ou l'assurance d'autorisation de séjour. Ces fiches ont été traduites dans la langue des principaux pays de départ et renseignent ces personnes sur leurs droits et obligations ainsi que sur les services auxquels elles peuvent s'adresser en cas de besoin. On relèvera enfin que les autorités cantonales, dans leur grande majorité, remettent également aux intéressées, en même temps que leur permis de séjour, une fiche d'information détaillée les renseignant sur la réglementation cantonale en vigueur et sur les services publics et associations spécialisées qui sont à leur disposition.

Exploitation sexuelle des enfants

105. S'agissant du tourisme sexuel, le paragraphe 113 du rapport initial indiquait que le Conseil fédéral avait été chargé par le Parlement d'étudier une modification du Code pénal devant permettre de poursuivre pénalement des personnes résidant en Suisse et ayant commis des actes sexuels avec des enfants ou pratiqué la traite des enfants, cela même si ces délits ne sont pas punissables dans les pays où ils ont été commis. Lors de la présentation du rapport initial, il était mentionné que le Gouvernement suisse étudiait sérieusement la possibilité de renoncer à la condition de la double incrimination dans le cas de l'exploitation sexuelle des enfants. Le projet de révision de la partie générale du Code pénal contient un nouvel article 5 qui créerait la base légale permettant de poursuivre en Suisse, indépendamment du droit étranger, les auteurs de graves infractions d'ordre sexuel commises à l'étranger sur des mineurs. S'agissant de tels actes, le projet renoncerait à deux exigences : la double incrimination, d'une part, et la prise en compte du droit éventuellement plus favorable applicable au lieu de commission de l'infraction, d'autre part. L'auteur de l'infraction serait en outre poursuivi sans égard à sa nationalité, pour autant toutefois qu'il ait son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse.

106. C'est au niveau de l'administration des preuves que se situent toutefois les principaux obstacles à la poursuite d'infractions commises à l'étranger; tel est surtout le cas lorsque les infractions en cause ne sont pas punissables dans le pays où elles sont commises, car l'État concerné ne se sent alors nullement tenu d'accorder l'entraide judiciaire. Pour que l'abandon du principe de la double incrimination dans le nouvel article 5 contenu dans le projet de révision susmentionné n'ait pas qu'une valeur purement symbolique, le projet proposera également une modification de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale afin que celle-ci n'empêche plus les autorités suisses d'exiger d'un autre État une entraide judiciaire impliquant des mesures de contrainte dans le cadre de la poursuite d'une infraction d'ordre sexuel commise sur un enfant, alors même que cette infraction ne serait pas punissable dans l'État requis.

107. Sur le plan international, la Suisse est membre d'un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies qui s'occupe de l'élaboration d'un protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie impliquant des enfants.

Service civil

108. La question de l'objection de conscience et du service civil, telle que réservée à l'article 8, alinéa 3 lettre c du Pacte, est traitée en détail dans le chapitre consacré à l'article 18 du Pacte (par. 161 à 163).

Article 9

Droit à la liberté et à la sûreté

Jurisprudence du Tribunal fédéral

109. Même si, d'après la Constitution fédérale, le droit de procédure pénale relève en principe de la compétence des cantons, la jurisprudence des instances de la CEDH et celle du Tribunal fédéral ont toutefois exercé une influence considérable sur les codes de procédure existant qui, de ce fait, concordent sur de nombreux points.

110. Cela vaut tout particulièrement pour le droit à la liberté et à la sûreté au sens des articles 9 du Pacte et 5 CEDH où la jurisprudence a joué un rôle très important [voir à cet égard la liste des arrêts publiés dans le Recueil officiel des ATF, années 1985–1994 (ATF 111–120), p. 852 ss; années 1995–1996 (ATF 121–122), p. 252 s]. Les garanties découlant de ces deux dispositions se recouvrent en grande partie, mais ne sont toutefois pas identiques. À cet égard, il sied de mentionner un arrêt plus récent, du 27 juin 1997, concernant l'article 9, paragraphe 5 du Pacte, dans lequel le Tribunal fédéral a relevé une différence par rapport à l'article 5, paragraphe 5 CEDH, en ce sens que la garantie du Pacte est rédigée plus largement, parce qu'elle fonde également un droit à réparation – indépendamment d'un constat de violation des paragraphes 1 à 4 de l'article 9 du Pacte – sur le seul motif que le droit interne (plus favorable) a été violé (ce qui n'était pas le cas en l'espèce).

Deuxième visite périodique du CPT en Suisse

111. Suite à sa visite en Suisse du 11 au 23 février 1996, le CPT a relevé dans son rapport adressé au Conseil fédéral certaines insuffisances dans des domaines tombant également dans le champ d'application du Pacte. En particulier, il a fait observer que le droit à l'information, sans délai, d'un proche ou d'un tiers, le droit à l'accès à un avocat, dès le début de la garde à vue, et le droit à l'accès à un médecin de son choix, n'avaient guère évolué par rapport à 1991. Ces droits sont également l'un des sujets de préoccupation du Comité (par. 13 des observations finales). Des remarques concernant ces garanties contre les mauvais traitements des personnes détenues figurent dans la troisième partie du rapport (sujet de préoccupation VI, par. 275 à 278).

Procédure d'asile dans les aéroports

112. En relation avec l'article 9, paragraphe 3 du Pacte, il convient de mentionner que le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur l'asile et l'ordonnance sur la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA). Ces adaptations, qui concernent les dispositions applicables à la procédure d'asile dans les aéroports, sont la conséquence nécessaire des nouveaux principes que le Tribunal fédéral a énoncés à cet égard dans son arrêt du 27 mai 1997 (ATF 123 II 193). Sous l'angle de la restriction de liberté, le Tribunal fédéral a notamment exigé un contrôle judiciaire lorsque le déroulement de la procédure d'asile implique un séjour prolongé des requérants dans l'aéroport.

113. La nouvelle réglementation prévoit la procédure suivante : toute personne qui présente une demande d'asile dans un aéroport et qui, en raison des doutes qu'inspirent les motifs d'asile invoqués, n'est pas immédiatement mise au bénéfice d'une autorisation d'entrée par l'Office fédéral des réfugiés, est assignée à résidence dans la zone de transit de l'aéroport pour la durée de la procédure. Le séjour à l'aéroport ne doit toutefois pas dépasser 15 jours. Ce laps de temps est suffisant pour obtenir les éclaircissements nécessaires. Le requérant d'asile peut interjeter recours auprès de la CRA tant contre la décision d'interdiction d'entrée que contre la décision d'assignation à résidence dans la zone de transit de l'aéroport. Au sein de la CRA, un juge unique statue sur de tels recours.

114. Une réglementation analogue fait l'objet d'un débat dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile. Le Conseil national a approuvé à une large majorité les dispositions y relatives, qui prévoient également une durée maximale de 15 jours pour le séjour à l'aéroport. La commission compétente du Conseil des États a elle aussi approuvé cette réglementation.

Réforme de la Constitution

115. Selon le projet de la réforme de la Constitution, le droit constitutionnel non écrit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique, sera expressément garanti à l'article 9, alinéa 2. L'article 27 du projet contient des règles concernant la privation de liberté.

"Art. 27 Privation de liberté

¹ Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas prévus par la loi elle-même 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 lui appartiennent. Elle doit être mise en état de faire valoir ses droits. Notamment elle a le droit de faire informer ses proches parents.

³ Toute personne qui est mise en détention préventive a le droit d'être aussitôt traduite devant un juge. Le juge prononce le maintien de la détention ou la libération. Toute personne qui est en détention préventive 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 le plus bref délai sur la légalité de cette privation."

Révisions de lois fédérales en cours

116. Une commission d'experts a élaboré un concept d'unification de la procédure pénale (voir la première partie du rapport, par. 10). Selon ce concept, les cantons ne seront plus compétents en matière de procédure pénale. Le 23 février 1998, la Commission a publié son rapport dans lequel elle présente les caractéristiques possibles d'un futur code de procédure pénale applicable dans toute la Suisse (voir le chapitre consacré à l'article 14 du Pacte, par. 136).

117. Un autre projet de révision concerne la privation de liberté à des fins d'assistance, réglée dans le Code civil suisse. Un avant-projet va être soumis à une commission d'experts cette année encore.

Article 10

Traitement humain des personnes privées de liberté

Jurisprudence du Tribunal fédéral

118. Le Tribunal fédéral a précisé certains principes en matière de respect de la liberté personnelle en milieu carcéral à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité de l'ordonnance du canton de Bâle-Ville sur les prisons du 19 décembre 1995 (ATF 123 I 221 ss). En se référant expressément et exclusivement à l'article 10 du Pacte, le Tribunal fédéral a rappelé qu'un isolement d'un détenu peut se révéler contraire à la dignité humaine (cons. II/1, p. 233). Dans ce même arrêt, le Tribunal fédéral a reconnu expressément le droit des détenus aux soins médicaux (cons. II/2, p. 235). Il a déclaré que la réglementation qui oblige non seulement les détenus condamnés, mais également d'autres catégories de détenus, notamment des étrangers privés de leur liberté en vue de leur expulsion, à accomplir

le travail qui leur est attribué par l'autorité est contraire, entre autres, à la liberté personnelle et à l'article 14, paragraphe 2 du Pacte (cons. II/3, p. 236 ss).

119. Dans un autre arrêt concernant le canton de Zurich, le Tribunal fédéral traite des exigences minimales du droit fédéral relatives à l'exécution d'une détention administrative (ATF 122 I 222, cons. 2, p. 225). Il tient compte de l'article 10 du Pacte ainsi que des règles minima pour le traitement des prisonniers adoptées par l'ECOSOC (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 31.7.1957 et 13.5.1977) et par le Conseil de l'Europe. Selon le Tribunal fédéral, il faut éviter de regrouper les personnes à renvoyer avec des personnes en détention préventive ou purgeant une peine. En tout cas, les locaux et le régime de détention de ces deux catégories de détenus doivent être strictement séparés. Cette séparation doit mettre en évidence que la détention des personnes à renvoyer n'a pas été ordonnée suite à la commission présumée d'un crime ou d'un délit, mais dans un contexte strictement administratif. Dans l'arrêt susmentionné concernant le canton de Bâle-Ville (ATF 123 I 221), le Tribunal fédéral a précisé les conditions dans lesquelles il peut être admissible de placer une personne détenue à titre de mesure administrative de police des étrangers dans un établissement d'exécution des peines ou de détention préventive (cons. II/1, p. 229 ss). Enfin, comme mentionné dans les réponses additionnelles écrites du Gouvernement suisse du 4 novembre 1996 (ch. 1.2.3.), la détention en vue du refoulement doit avoir lieu dans des locaux adéquats. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est impératif que dès le début de la détention soient créées les conditions permettant une promenade quotidienne à l'air libre. Après un mois de détention, il est indispensable que soit garantie une heure au moins par jour à l'air libre, quelle que soit la configuration des lieux. Dans un arrêt récent concernant les conditions de détention des internés en vue du refoulement dans la prison de Soleure, le Tribunal fédéral constate que, enfermés 23 heures sur 24 dans des cellules à trois, les détenus étrangers n'ont pas suffisamment de contacts les uns avec les autres. Ils doivent pouvoir bénéficier d'une salle commune ou avoir au moins la possibilité d'entreprendre des activités communes en plus de la promenade obligatoire d'une heure (arrêt du 8 mai 1998 (2A. 152/1998)).

120. En ce qui concerne l'obligation de se soumettre à une expertise psychiatrique, le Tribunal fédéral a rendu en 1998 un arrêt portant sur les circonstances dans lesquelles il apparaît disproportionné de faire amener de force, par la police, une personne très âgée, fragile et nécessitant des soins, dans un hôpital psychiatrique aux fins de la soumettre à une expertise (ATF 124 I 40).

Conditions de détention

121. Les congés octroyés aux détenus (voir par. 162 du rapport initial), qui constituent la forme la plus importante de contact de ceux-ci avec le monde extérieur, ont été considérés ces dernières années par la population avec une certaine inquiétude suite à la commission d'infractions graves lors de tels congés, en particulier par des détenus condamnés pour des crimes sexuels. Des infractions de ce type ont effectivement amené un certain nombre de cantons à durcir leur pratique en matière de libération conditionnelle et d'octroi de congés.

122. Certains cantons ont commencé à développer des programmes de suivi des délinquants sexuels bien au-delà de la libération définitive. Dans le canton de Vaud par exemple, une commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique a été instituée le 15 juin 1994. Elle a pour tâche d'assister les autorités et les thérapeutes aussi bien pour des propositions de traitement ou de modification du traitement en cours que pour les décisions d'allégement de régime (congés, placement en institution ou en régime plus ouverts) et le suivi dans le cadre de la libération conditionnelle ou à l'essai. En Suisse alémanique, on a également établi de telles commissions. Dans ce contexte, il faut encore mentionner un programme de traitement de délinquants sexuels et violents mis sur pied au pénitencier de Pöschwies.

123. En ce qui concerne les problèmes posés par les détenus toxicomanes (voir par. 167 du rapport initial), il faut noter la poursuite, dans le cadre de certains établissements pénitentiaires, de projets pilotes visant la mise à disposition aux fins de prévention du sida et d'autres maladies infectieuses ou virales de matériel d'injection stérile. Les résultats enregistrés montrent qu'une telle pratique contribue à améliorer le niveau général de la santé au sein de l'établissement sans toutefois poser de problèmes particuliers à d'autres points de vue (sécurité, par exemple). Les bons résultats obtenus par un projet de distribution de matériel d'injection stérile mené au pénitencier pour femmes d'Hindelbank ont incité le canton de Berne à étendre cette distribution à tous les établissements d'exécution de peines bernoises. Il faut enfin signaler, à ce sujet, le projet pilote de prescription médicale d'héroïne à certains détenus mené dans le cadre du pénitencier soleurois d'Oberschöngrün. D'une manière générale, les responsables des établissements pénitentiaires constatent une réduction de la consommation de drogue dans ceux-ci.

124. Lors de sa deuxième visite périodique en Suisse, le CPT a critiqué les conditions dans lesquelles les détenus sont transportés par train. Sur ce point, des directives ont été émises par les Chemins de fer fédéraux à l'intention de son personnel pour améliorer ces transports et d'autres mesures sont en cours de préparation.

125. Quant aux préoccupations du CPT concernant d'une part les allégations de mauvais traitements lors d'arrestations ou au cours de la garde à vue, en particulier à l'égard de ressortissants étrangers (par. 13 des observations finales) et, d'autre part, le problème de la détention préventive dans les cellules de certains postes de police (par. 14 des observations finales), il sied de se reporter à la troisième partie du rapport, sujets de préoccupation VI et VII.

Projet de révision de la partie générale du Code pénal et projet de loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs

126. Au paragraphe 185 du rapport initial, un avant-projet de révision de la partie générale du Code pénal et un avant-projet de loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs étaient mentionnés. Ces projets ont été remaniés à la lumière des résultats de la procédure de consultation; il s'agit

désormais de projets de lois qui devraient prochainement être soumis, accompagnés d'un message, par le Gouvernement au Parlement.

127. Au moment de son adhésion au Pacte, la Suisse a formulé une réserve à l'égard de l'article 10, paragraphe 2, lettre b, selon laquelle la séparation exigée entre jeunes prévenus et adultes ne peut être garantie sans exception, les lois de procédure pénale cantonales ne prescrivant pas toutes cette séparation (voir par. 182 ss du rapport initial). Le projet de loi sur la condition pénale des mineurs prescrit que les mineurs doivent obligatoirement être séparés des détenus adultes, aussi bien au stade de la détention avant jugement (art. 6, al. 2 du projet), que de la privation de liberté en tant que mesure (art. 14, al. 1 du projet) et en tant que peine (art. 26, al. 2 du projet). Un retrait de la réserve devrait donc pouvoir être envisagé prochainement.

Article 11

Interdiction de l'emprisonnement pour dettes

128. L'article 42 de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption du service militaire, qui prévoyait une peine d'arrêt jusqu'à 10 jours pour les personnes ne payant pas la taxe d'exemption du service militaire (voir rapport initial, par. 186), a été abrogée au 1er janvier 1995.

Article 12

Droit de circuler librement et liberté d'établissement

129. Il convient de se référer aux paragraphes 187 à 214 du rapport initial. Si le principe de la libre circulation sur l'ensemble du territoire ne pose guère de problèmes, celui de la liberté d'établissement n'est pas compatible avec l'article 8 LSEE, aux termes duquel les autorisations de police des étrangers ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées. Ainsi une réserve à cet égard était et est toujours indispensable (voir rapport initial, par. 206 et 207).

130. Selon l'article 13e LSEE, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un 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. Un ressortissant du Kosovo, dont la demande d'asile avait été refusée et à qui la police cantonale du canton des Grisons avait défendu de quitter le territoire du canton après qu'il avait violé une interdiction d'entrée dirigée contre lui, a introduit un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Celui-ci a constaté, dans un arrêt non publié du 13 juillet 1995 (2A.193/1995), en citant des constatations du Comité du 18 juillet 1994 (Communication No 456/1991, Ismet Celepli c. Suède; RUDH 1994, 395), que l'article 12 du Pacte n'était pas applicable car un renvoi avait été prononcé contre le requérant ce qui signifiait qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'un séjour légitime.

131. Le projet de réforme de la Constitution garantit expressément la liberté d'établissement à son article 20, 1er alinéa, mais celle-ci est limitée aux citoyens suisses. Toutefois, l'étranger titulaire d'un permis d'établissement peut en principe, sous réserve des exceptions énumérées à l'article 9, alinéa 3 LSEE, s'établir librement dans un autre canton, si l'État dont il est ressortissant a conclu avec la Suisse un traité d'établissement. Un tel droit d'établissement, qui ne se distingue plus guère de celui dont jouissent les Suisses, n'acquiert cependant pas le rang de droit constitutionnel, mais de droit dont le respect peut être exigé en vertu des obligations internationales contractées par la Suisse.

Article 13

Expulsion d'étrangers

132. Les renseignements fournis par la Suisse dans son rapport initial sont toujours pertinents (par. 215 à 228).

133. Quant à l'article 21 du projet de réforme de la Constitution fédérale, il prescrit que :

"¹ Les Suisses 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 ni remis à l'autorité d'un État dans lequel ils sont persécutés.

³ Personne ne peut être refoulé sur le territoire d'un État dans lequel il risque la torture ou toute autre sorte de traitements ou de peines cruels et inhumains."

Article 14

Garantie du droit à un procès équitable

Réforme de la Constitution

134. Les dispositions suivantes du projet de réforme de la Constitution fédérale telles qu'elles ont été adoptées par les deux Conseils sont l'expression de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de garanties procédurales :

"Art. 25 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, si sa cause ne paraît pas dépourvue de 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.

Art. 26 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 plainte civile a droit à ce que la cause soit portée devant le juge 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.

Art. 28 Procédure pénale

¹ Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa condamnation soit entrée en force.

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

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

Législation fédérale

a) "De 29 à l'unité"

135. Tel est le titre d'un concept de code de procédure pénale fédérale, élaboré par une commission d'experts et présenté par le Département fédéral de justice et police en décembre 1997. Le rapport de concept esquisse les traits essentiels d'un futur code de procédure pénale applicable dans toute la Suisse, expose les conséquences que l'adoption d'un tel code entraînerait pour l'organisation judiciaire des cantons et prend position sur les questions juridiques fondamentales qui appellent impérieusement une réponse. Dans le courant de l'année 1998, ce rapport a fait l'objet de discussions intenses avec les principaux intéressés à l'occasion d'auditions et de sessions d'étude. On peut dire aujourd'hui déjà qu'une approbation de principe semble se dégager quant à la direction générale proposée. Le Conseil fédéral a donné le feu vert pour l'élaboration d'un texte de loi qui pourrait être mis en procédure de consultation en l'an 2000.

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

136. Ce projet se compose de plusieurs parties, qui ont néanmoins toutes le même but : l'amélioration et l'efficacité de la légalité de la poursuite pénale sur le plan fédéral. Ces mesures ont été principalement suscitées par l'apparition de nouvelles formes de criminalité dont, en particulier, le crime organisé, le blanchissage d'argent, ainsi que certains types de criminalité économique. Afin d'améliorer la poursuite pénale dans ces domaines, il convient d'attribuer des compétences complémentaires à la Confédération. Ainsi, en cas de crime organisé, le ministère public de la Confédération doit pouvoir ouvrir une procédure d'investigation en lieu et place des cantons. La procédure d'investigation sur le plan fédéral acquérant ainsi une importance accrue, il importe désormais de renforcer les droits encore fortement restreints du prévenu et de son défenseur dans cette phase de la procédure. Concrètement, les améliorations visent essentiellement la réglementation de l'arrestation, ainsi que de la participation du prévenu et de son défenseur à l'administration des preuves (FF 1998 II 1253 ss).

c) Introduction d'une loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT) et d'une loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS)

137. Indépendamment des travaux en cours qui conduiront à l'unification au Parlement de la procédure pénale en Suisse, le Conseil fédéral a proposé dans son message au Parlement du 1er juillet 1998 concernant les lois fédérales sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et sur l'investigation secrète d'adopter des règles communes dans ces deux domaines délicats. Ces révisions législatives s'inspirent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'exigence d'une base légale et du droit à un procès équitable.

138. Comme jusqu'à présent, la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications est ordonnée par les autorités judiciaires qui mènent l'enquête et doit être autorisée par une autorité unique pour tout le canton ou, lorsqu'elle est du ressort de la Confédération, par le Président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral ou par le Président du Tribunal de cassation militaire. Les conditions prévues par le projet sont plus sévères que celles du droit en vigueur (voir art. 3 du projet). La surveillance peut être ordonnée aux fins de la poursuite et de la prévention de crimes ainsi que d'un nombre limité de délits figurant sur une liste exhaustive.

139. L'autorité habilitée à autoriser la surveillance ne devra pas seulement vérifier la légalité, mais également la proportionnalité de l'atteinte. Lors de la surveillance de tiers, en particulier de personnes astreintes au secret professionnel, elle veille à ce que la surveillance soit accompagnée de mesures de protection suffisantes.

140. Selon l'article 8 du projet, la surveillance est levée par l'autorité qui l'a ordonnée dès qu'elle n'est plus utile au déroulement de l'enquête ou lorsque l'autorisation ou sa prorogation ont été refusées. Au plus tard, lors de l'ouverture du dossier pour consultation ou lors de la suspension de la procédure, l'autorité qui a ordonné la surveillance communique à la personne

qui en a fait l'objet, les motifs, le mode et la durée de la surveillance. Dans les 30 jours suivant la communication, la personne ayant fait l'objet de la surveillance peut interjeter recours, en invoquant le caractère illicite et l'absence de proportionnalité de la surveillance.

141. L'intervention d'agents infiltrés selon le projet de la loi fédérale sur l'investigation secrète est une mesure de police dont disposent les autorités d'instruction pénale dans les procédures complexes. Selon le projet, la loi s'appliquera à l'investigation secrète opérée en vue de combattre le trafic illicite de stupéfiants et, dans le cadre d'une procédure pénale fédérale, lorsqu'il s'agit d'élucider des crimes qui relèvent de la juridiction fédérale et dont la gravité justifie l'investigation secrète (art. 1 du projet). L'investigation secrète servira ainsi en particulier à élucider des transactions illégales bilatérales, lors desquelles des agents infiltrés se font passer pour des clients potentiels auprès des malfaiteurs. Ce genre de mission n'est en principe confié qu'à des fonctionnaires de police spécialement formés.

142. Le projet opère une distinction entre la première phase, qui inclut la désignation et la préparation, et la seconde phase, qui concerne l'intervention proprement dite dans une procédure pénale déterminée. Moyennant l'approbation du juge, les agents infiltrés peuvent prendre une autre identité. Ils bénéficient d'une protection appropriée si, durant la procédure pénale, ils sont confrontés à l'inculpé en qualité de témoins. L'intervention de l'agent infiltré doit se limiter à la concrétisation d'un acte dont l'accomplissement a déjà été décidé par la personne concernée; l'agent infiltré n'a pas le droit de la pousser à commettre d'autres actes punissables ou une infraction plus grave que celle prévue initialement.

d) Introduction d'une loi fédérale sur la libre circulation des avocats

143. Ce projet de loi comporte deux volets : d'une part, il réalise la libre circulation des avocats en instituant des registres cantonaux des avocats, d'autre part, il harmonise certaines conditions d'exercice de la profession en matière de règles professionnelles, de surveillance disciplinaire et d'honoraires. Lors de la procédure de consultation, l'accueil du projet de loi a été très positif. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer un message et un projet de loi à l'intention du Parlement.

Jurisprudence du Tribunal fédéral

144. Le Tribunal fédéral a rendu plusieurs arrêts dans lesquels il a examiné la compatibilité de mesures prises par une autorité avec les garanties de l'article 14 du Pacte et de l'article 6 CEDH [voir à cet égard la liste des arrêts publiés dans le Recueil officiel des ATF, années 1985–1994 (ATF 111–120), p. 855 ss; années 1995–1996 (ATF 121–122), p. 253 ss et 260]. Le Tribunal fédéral a rendu 12 arrêts non publiés concernant l'article 14 du Pacte. Il a constaté une violation de cet article dans deux affaires, la première portant sur le droit de l'accusé de communiquer librement avec son avocat sans surveillance [art. 14, par. 3 lettre b du Pacte; arrêt du 11 septembre 1996 (1P.452/1996)], la seconde portant sur la présomption d'innocence [art. 14, par. 3, let. g; arrêt du 24 juin 1997 (1 P.166/1997)].

145. Il convient de remarquer que les juges fédéraux appliquent sans autre le Pacte au même niveau et dans la même perspective que les articles 4 Cst. et 6 CEDH. Les développements sur les notions que ces articles contiennent se font conjointement pour les trois textes, laissant ainsi entendre leur identité de contenu (voir par exemple ATF 122 I 257; 121 I 196).

146. Dans un arrêt concernant le canton de Vaud par exemple (ATF 122 I 109), le Tribunal fédéral a constaté conjointement une violation de l'article 14, paragraphe 1 et paragraphe 3, lettre b en relation avec les articles 2, paragraphes 1 et 26 du Pacte et une violation des articles 4 Cst. et 6 CEDH en relation avec l'article 14 CEDH. Dans le cadre d'une poursuite pénale dans le canton de Vaud, les autorités vaudoises avaient refusé de faire parvenir le dossier au défenseur pour le motif qu'il était établi dans le canton de Neuchâtel. Le Tribunal fédéral a constaté que le fait d'envoyer le dossier à un avocat établi dans le canton de Vaud, mais de ne pas le transmettre à un avocat établi dans un autre canton, est discriminatoire.

147. Il convient de rappeler que le Tribunal fédéral a rendu plusieurs arrêts concernant l'extradition et l'entraide judiciaire, dans lesquels il a confirmé que la Suisse doit s'assurer, lorsqu'elle accorde celles-ci que "les procédures pour les besoins desquels elle offre sa collaboration garantissent aux personnes poursuivies un standard minimum correspondant à celui offert par le droit des États démocratiques, défini en particulier par la CEDH ou le Pacte II" (art. 2 lettre a EIMP) (voir le chapitre consacré à l'article 7 du Pacte, par. 95).

Réserves

148. S'agissant des réserves suisses à l'article 14, paragraphe 1 (publicité des audiences et du prononcé du jugement; étendue du contrôle judiciaire dans les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil) ainsi que de celles relatives au paragraphe 3, lettre d et f (gratuité de l'assistance d'un interprète et d'un avocat d'office), il convient de mentionner que le Conseil fédéral a adopté en juin 1998 un projet visant à retirer les réserves et déclarations interprétatives de la Suisse à l'article 6 CEDH (dont le libellé correspond à celui des réserves et déclarations interprétatives à l'article 14, par. 1 et par. 3, lettre d et f du Pacte). Ce projet tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal fédéral invalidant certaines réserves et déclarations interprétatives suisses à l'article 6 CEDH (voir par. 248 à 252 du rapport initial). Il a été mis en consultation par le Conseil fédéral auprès des autorités cantonales et des milieux intéressés. La question du retrait des réserves suisses à l'article 14 n'est pas abordée dans cette procédure de consultation. C'est le Conseil fédéral qui est, en effet, seul compétent pour le retrait des réserves concernant le Pacte (contrairement à la CEDH où il faut une décision du Parlement). Le Conseil fédéral tiendra néanmoins compte des résultats de la procédure de consultation et des délibérations du Parlement relatives à la levée des réserves et déclarations interprétatives à l'article 6 CEDH avant d'entamer la procédure de levée des réserves à l'article 14 du Pacte.

Article 15

Pas de peine sans loi

149. Les renseignements fournis par la Suisse dans son rapport initial (par. 303 à 305) sont toujours pertinents. Il reste à préciser que l'article 336 de l'avant-projet de code pénal, mentionné au paragraphe 305 du rapport initial, fait maintenant l'objet, sous une formulation différente mais un contenu similaire, de l'article 390, alinéa 2 du projet de révision du Code pénal.

Article 16

Droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique

150. Les renseignements fournis par la Suisse dans son rapport initial (par. 306 à 309) sont toujours pertinents.

Article 17

Droit au respect de la vie privée et familiale

Vie privée

151. Concernant la protection des données mentionnée aux paragraphes 317 à 327 du rapport initial, il sied de relever que depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des données (LDP; RS 235.1), le nombre des cantons disposant d'une réglementation de protection des données n'a pas cessé de s'accroître. Actuellement, 17 cantons disposent d'une législation sur la protection des données. Les autres cantons sont soumis à la loi fédérale sur la protection des données lorsqu'ils traitent des données personnelles en exécution du droit fédéral. En outre, plusieurs lois fédérales ont été modifiées ou sont en révision pour répondre aux exigences de la loi fédérale sur la protection des données.

152. Sur le plan international, la Suisse a ratifié le 2 octobre 1997 la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, de 1981. Cette Convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er février 1998. En favorisant l'harmonisation des législations nationales, cette Convention vise à assurer un niveau élevé de protection des données tout en garantissant la libre circulation des informations sans considération de frontière.

153. Enfin, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'adopter des règles communes dans le domaine de la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et de l'investigation secrète. Ces deux domaines constituent incontestablement une atteinte grave à la liberté personnelle et à la vie privée, raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de les régler en détail dans des lois fédérales (pour plus de détails, voir le chapitre consacré à l'article 14 du Pacte, par. 137 à 142).

Vie familiale

154. Les diverses formes de structures familiales sont de plus en plus acceptées en Suisse. Le droit civil révisé tient compte de cette évolution en introduisant, concernant l'autorité parentale, une disposition prévoyant la possibilité de maintenir l'exercice en commun de l'autorité parentale sur requête conjointe des père et mère, pour autant que cela soit compatible avec le bien de l'enfant (art. 133, al. 3 CCS). En outre, il prévoit que les parents non mariés faisant ménage commun peuvent, dans les mêmes conditions que les parents divorcés, demander à l'autorité tutélaire l'attribution de l'autorité parentale conjointe (art. 298a al. 1 CCS).

155. Comme mentionné au paragraphe 337 du rapport initial, il n'existe pas de définition générale de la "famille" en droit suisse. En matière d'immigration et de regroupement familial, le Tribunal fédéral exige pour pouvoir invoquer l'article 8 CEDH que la relation familiale existe entre l'étranger et une personne ayant le droit de s'établir en Suisse (autorisation d'établissement ou nationalité suisse) ou un droit certain à l'obtention ou à la prolongation d'une autorisation de séjour. De plus, la relation familiale doit être étroite et effective (par exemple ATF 122 II 1; 120 Ib 1; 119 Ib 91; 116 Ib 353). La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de confirmer le bien-fondé de ce qui précède et de considérer que la Suisse ne violait pas l'article 8 CEDH en refusant le regroupement familial à un enfant dont les parents n'étaient titulaires en Suisse que d'une simple autorisation de séjour à l'année (Arrêt Gül c. Suisse du 19 février 1996, Rec. 1996-I, No 3).

156. Le Tribunal fédéral considère comme relations familiales propres à conférer le droit à l'octroi d'une autorisation de séjour avant tout les relations entre époux ainsi que les relations entre parents et enfants mineurs vivant en ménage commun. Si celui qui requiert l'autorisation de séjour ne fait pas partie de ce noyau, la relation familiale ne peut être protégée que si le requérant est dépendant de la personne ayant le droit de présence en Suisse (ATF 120 Ib 257). Le champ de protection de l'article 8 CEDH serait étendu de façon excessive si les descendants majeurs capables de gagner leur vie pouvaient déduire de cette disposition conventionnelle le droit de vivre en ménage commun avec leurs parents, partant le droit d'obtenir une autorisation de séjour (ATF 120 Ib 257).

157. Toujours selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les demi-frères et demi-soeurs peuvent, à certaines conditions, se prévaloir de l'article 8 CEDH en vue d'un regroupement familial en Suisse. Cela est notamment possible lorsqu'un adulte ayant le droit de résider en Suisse a la charge de l'un de ses demi-frères ou demi-soeurs, qui se trouve dans un état de dépendance par rapport à lui (ATF 120 Ib 261).

158. L'article 8 CEDH s'applique également lorsque l'étranger peut faire valoir une relation intacte avec son enfant bénéficiant du droit de résider en Suisse même si ce dernier n'est pas placé sous son autorité parentale ou sous sa garde du point de vue du droit de la famille (ATF 115 Ib 97). Un contact régulier entre le parent et l'enfant, par exemple par l'exercice d'un droit de visite, peut le cas échéant suffire (ATF 120 Ib 1).

159. Il convient également de mentionner la pratique du Tribunal fédéral (ATF 120 Ib 6) en rapport avec l'article 7 LSEE qui confère un droit au conjoint étranger d'un ressortissant suisse à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour. Le Tribunal fédéral a confirmé qu'une condamnation à deux ans de privation de liberté constitue un motif d'expulsion et entraîne ainsi la perte du droit à la prolongation de l'autorisation de séjour (voir rapport initial, par. 335), même si l'étranger peut se prévaloir de l'article 8 CEDH. En effet, une telle peine constitue une limite indicative au-delà de laquelle est présumée une atteinte grave à la sécurité publique et à la défense de l'ordre juridique en vigueur de l'article 8, paragraphe 2 CEDH.

160. Le projet de réforme de la Constitution (art. 11) garantit expressément à toute personne le droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale, de son domicile et de sa correspondance, ainsi que des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications. Le droit de toute personne d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent est garanti par l'alinéa 2 de cet article.

Article 18

Liberté de pensée, de conscience et de religion

Service civil

161. Dans ses observations finales (par. 10), le Comité a salué l'entrée en vigueur, le 1er octobre 1996, de la loi sur le service civil (LSC), du 6 octobre 1995 (RS 824.0), mentionnée au paragraphe 353 du rapport initial. La possibilité d'accomplir le service militaire sans arme a été maintenue pour les mêmes motifs que ceux qui permettent l'accès au service civil, à savoir l'impossibilité pour une personne de concilier le service militaire ou un service armé avec sa conscience. Le service civil ne constitue pas une alternative au service militaire en ce sens qu'il ne peut pas être choisi librement. La personne astreinte au service militaire qui désire accomplir un service civil doit démontrer qu'elle ne peut concilier le service militaire avec sa conscience. La loi ne fait plus de distinction entre les différents motifs d'objection de conscience. L'objecteur de conscience n'est plus renvoyé devant les tribunaux militaires et ne fait plus l'objet d'une condamnation, mais d'une décision administrative.

162. Entre début octobre 1996, date de l'entrée en vigueur de la loi sur le service civil, et fin juin 1998, un total de 3 198 demandes d'admission au service civil ont été déposées, dont 1987 ont fait l'objet d'une décision en première instance. Sur ce nombre, 1 540 demandes ont été reçues, 256 ont été rejetées, 108 ont fait l'objet d'une non-entrée en matière parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux conditions formelles exigées et 83 ont été retirées. Autrement dit, 77,5 % des demandes qui ont fait l'objet d'une décision ont été acceptées, et 22,5 % d'entre elles n'ont pas abouti.

163. Actuellement, celui qui a des motifs de conscience pour refuser un service militaire dépose généralement une demande d'admission au service civil dans les délais et évite ainsi de se trouver en situation de refus de servir. Il s'ensuit que le nombre des procédures judiciaires militaires pour refus de

servir et les condamnations qui en découlent sont en forte baisse depuis 1996. Le nombre de condamnations s'est élevé à 259 en 1995 (dont 177 impliquaient des valeurs éthiques fondamentales), mais n'était que de 96 condamnations en 1996 (dont 48 impliquaient des valeurs éthiques fondamentales), et a diminué une fois encore à 42 condamnations en 1997 (dont 2 cas impliquaient des valeurs éthiques fondamentales). On enregistre aussi une diminution du nombre de demandes de service militaire non armé.

Éducation religieuse et morale

164. Un arrêt récent du Tribunal fédéral (ATF 123 I 296) concernait l'interdiction faite à une enseignante musulmane d'une école primaire publique du canton de Genève de porter à l'école un foulard répondant selon elle aux exigences du Coran. Le Tribunal fédéral a considéré, en se référant aux articles 49 de la Constitution fédérale, 9 CEDH et 18 du Pacte, que le style d'habillement de la recourante, fondé sur des motifs religieux, était protégé, mais pas d'une manière absolue, par la liberté de conscience et de croyance. Le Tribunal fédéral a cependant estimé qu'en l'espèce l'interdiction faite à la requérante avait une base légale suffisante, correspondait à un intérêt public prépondérant (neutralité et paix confessionnelles à l'école notamment) et respectait le principe de la proportionnalité.

165. Une autre affaire, qui est actuellement pendante devant le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, concerne l'interdiction faite par une commission scolaire à une jeune fille de porter le foulard islamique à l'école primaire publique. Le Département cantonal de l'instruction publique et des affaires culturelles a accepté le recours du père en s'appuyant sur la position définie par la Conférence des directeurs de l'instruction publique des cantons romands et du Tessin qui avait autorisé en 1996 le port d'attributs religieux traditionnels (comme la croix, la kippa ou le foulard) par les élèves.

166. En outre, le Parlement fédéral a adopté le 20 mars 1998 une modification de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Ltr; RS 822.11). Le référendum contre cette loi ayant abouti le 9 juillet 1998, cela devrait reporter, au plus tôt, vers la fin 1999 l'entrée en vigueur de la disposition élargissant aux fidèles des autres confessions que catholique et réformée, notamment juive et musulmane, le bénéfice de l'article 18 actuel autorisant le travailleur, à la condition d'en aviser l'employeur, à interrompre son travail à l'occasion de fêtes religieuses autres que celles qui sont assimilées à des jours fériés par les cantons.

167. Le 1er septembre 1997, est entrée en vigueur dans le canton de Berne la "loi concernant les communautés israélites" qui reconnaît, pour la première fois en Suisse, un statut de collectivité de droit public à une communauté israélite, dont bénéficiaient seulement jusque là les religions catholique et réformée. Ce statut va plus loin que la reconnaissance officielle obtenue dans quelques autres cantons, qui sont les principaux détenteurs de la souveraineté pour l'exercice du culte. Il inclut, en effet, le versement par le canton des salaires des rabbins, conformément à l'"ordonnance sur la rémunération des rabbins", entrée en vigueur le même jour.

Article 19

Liberté d'opinion et d'expression

168. Le rapport initial (par. 369) mentionne l'arrêté du 24 février 1948 concernant le discours politique des étrangers (RS 126) en vertu duquel les étrangers qui ne bénéficiaient pas d'un permis d'établissement ne pouvaient prendre la parole sur un sujet politique, dans des assemblées publiques ou privées, qu'avec une autorisation spéciale. Le Comité souhaitait que cet arrêté soit abrogé ou qu'il soit révisé de manière à être en conformité avec la garantie de la liberté d'expression. Cet arrêté a été abrogé le 9 mars 1998 avec effet au 30 avril 1998.

169. Le 15 juin 1998, le Conseil fédéral a également abrogé l'arrêté du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive (RS 127). Relevant du droit de nécessité, cette norme légale avait été promulguée à titre de protection contre la menace communiste. Ces dernières années, elle servait essentiellement à confisquer au moment opportun les écrits, phonogrammes et emblèmes d'organisations étrangères prônant la guerre civile ou la violence et qui, en cas de publication, tombaient sous le coup de la disposition pénale contre le racisme.

170. Au paragraphe 364 du rapport initial, il est indiqué que les actes de l'administration ne sont accessibles à tous que sous certaines conditions. Dans les réponses écrites additionnelles du Gouvernement suisse aux questions posées par le Comité lors de l'examen du rapport initial (chap. 5, p. 8), il est mentionné que ce serait aller trop loin que d'ériger en principe un droit d'accès inconditionnel aux informations en main des autorités publiques, et de faire de ces restrictions un régime d'exemption soumis à l'exigence stricte de la légalité. Le postulat de la transparence de l'administration doit tenir compte de deux catégories de limites : celle des droits fondamentaux des tiers et celle du bon fonctionnement du pouvoir exécutif, élément indispensable, lui aussi, d'un État démocratique.

171. En décembre 1997, le Conseil fédéral a accepté trois motions parlementaires qui préconisent l'introduction du principe de la transparence. Il estime toutefois que ce principe doit être appliqué avec prudence. Aucun délai n'a encore été fixé pour la présentation du projet, qui devrait être élaboré en étroite collaboration avec la Chancellerie fédérale et les autres départements. Le régime de la transparence aurait pour effet de garantir en principe la publicité des affaires et des documents de l'administration. La loi d'exécution énoncerait les domaines et les catégories de dossiers qui admettent des exceptions.

172. Plusieurs cantons ont introduit ce principe, sous une forme ou une autre, dans leur législation (Berne, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Soleure et Zoug).

173. Il convient enfin de relever que le projet de réforme de la Constitution prévoit expressément les libertés d'opinion et d'information, la liberté de la science, de l'art et des médias.

Article 20

Interdiction de la propagande en faveur de la guerre

174. Comme l'a relevé le Comité dans ses observations finales (par. 5), la Suisse a retiré, en date du 28 septembre 1995, sa réserve à l'article 20, paragraphe 2 du Pacte, suite à l'introduction dans sa législation pénale de nouvelles dispositions réprimant l'incitation à la discrimination raciale.

Article 21

Liberté de réunion pacifique

175. La possibilité pour les étrangers de voter dans leurs représentations diplomatiques et consulaires depuis 1993 et celle d'organiser une campagne électorale en Suisse lors de leurs scrutins nationaux, auxquelles s'ajoute le droit de tenir désormais des discours politiques sans autorisation préalable, les mettent pratiquement sur le même pied que les Suisses quant à la liberté de réunion.

176. La liberté de réunion pacifique est expressément garantie dans le projet de réforme de la Constitution et figure parmi les droits fondamentaux.

Article 22

Liberté d'association

Liberté syndicale

177. Comme précisé au paragraphe 405 du rapport initial, l'article 56 Cst. garantit implicitement la liberté syndicale.

178. Dans son projet de réforme de la Constitution, le Conseil fédéral propose l'introduction d'un nouvel article 24, alinéa 3, garantissant expressément la liberté syndicale avec les droits de grève et de lock-out pour corollaires. Le texte proposé par le Conseil fédéral prévoit que les droits de grève et de lock-out sont garantis à condition qu'ils se rapportent aux relations de travail et qu'ils soient conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à la conciliation (obligations prévues par la majorité des conventions collectives de travail étendues en Suisse).

179. Le Conseil national a accepté la version proposée par le Conseil fédéral, alors que le Conseil des États a adopté le texte suivant : "La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail, ils sont adaptés aux circonstances et conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation".

Loi fédérale sur la participation des travailleurs

180. Pour compléter le rapport initial, il sied de mentionner la loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises du 17 décembre 1993 (loi sur la participation) qui est entrée en vigueur

le 1er mai 1994; cette loi est en étroite relation avec le droit d'association garanti par l'article 22 du Pacte.

181. La loi sur la participation prévoit des droits de participation pour les travailleurs, droits qui peuvent être exercés soit par des représentants élus lorsque l'entreprise occupe au moins 50 employés (art. 3), soit directement par les travailleurs (art. 4). Le mode d'élection de la représentation des travailleurs et son organisation sont prévus par les articles 5 à 8 de la loi.

182. La représentation des travailleurs a le droit d'être informée de manière complète sur toutes les affaires dont la connaissance lui est nécessaire pour s'acquitter convenablement de ses tâches, et l'employeur a l'obligation de l'informer au moins une fois par an sur les conséquences de la marche des affaires sur l'emploi et pour le personnel (art. 9).

183. De plus, conformément à l'article 10 de la loi, la représentation des travailleurs dispose de droits de participation dans les domaines suivants :

Sécurité au travail et protection de la santé (selon art. 82 de la loi sur l'assurance-accidents et art. 6 de la loi sur le travail);

Transfert de l'entreprise (selon art. 333 à 333a COS);

Licenciements collectifs (selon art. 335d à 335g COS).

184. Dans les entreprises sans représentation des travailleurs, ceux-ci exercent directement le droit à l'information et le droit à la participation prévus aux articles 9 et 10.

185. Enfin, la loi sur la participation prévoit également que l'employeur doit soutenir la représentation des travailleurs, notamment par la mise à disposition de locaux et de moyens matériels (art. 11, al. 2). De plus, l'employeur n'a pas le droit d'empêcher les représentants des travailleurs d'exercer leur mandat, ni de défavoriser lesdits représentants – pendant ou après leur mandat – en raison de l'exercice de celui-ci; cette protection est aussi étendue aux personnes se portant candidates à l'élection dans une représentation des travailleurs (art. 12).

186. Cette loi souffre encore d'être très récente, dans la mesure où elle n'est que peu connue et donc peu appliquée. L'Office fédéral du développement économique et de l'emploi élabore actuellement un concept pour informer le plus largement possible les travailleurs, ainsi que les employeurs, des droits qui leur sont accordés par la loi sur la participation.

Protection des travailleurs

187. Le paragraphe 409 du rapport initial affirme que "les travailleurs n'ont aucun droit subjectif à être engagés et ne bénéficient donc d'aucune mesure de protection avant leur engagement contre les actes de discrimination d'un employeur qui porteraient atteinte à leur liberté syndicale". Il convient de préciser qu'avant leur engagement, les travailleurs ne sont pas totalement dépourvus de protection contre certains actes de discrimination syndicale.

188. La protection du travailleur s'est renforcée depuis l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1993, de la loi sur la protection des données, accompagnée de plusieurs modifications législatives parmi lesquelles l'introduction du nouvel article 328b COS. Celui-ci prévoit que l'employeur ne peut traiter des données concernant le travailleur que dans la mesure où ces données portent sur ses aptitudes à remplir son emploi, ou sont nécessaires à l'exécution du contrat de travail. L'employeur n'a donc pas le droit de poser des questions sur les opinions ou les activités syndicales du travailleur. Ce dernier n'est pas tenu de fournir des réponses exactes à de telles demandes.

189. La LPD régit le traitement des données concernant des personnes physiques et morales effectué par des personnes privées et par des organes fédéraux (art. 2, 1er al.). À son article 3, lettre c, chiffre 1, la LPD précise que les activités syndicales font partie des données sensibles soumises à un régime juridique spécial. Conformément à l'article 11, alinéa 3 LPD, les personnes privées qui traitent régulièrement des données sensibles ou des profils de la personnalité, ou communiquent des données personnelles à des tiers, sont tenues de déclarer leurs fichiers lorsque le traitement de ces données n'est soumis à aucune obligation légale et que les personnes concernées n'en ont pas connaissance. Les personnes privées qui violent l'obligation de déclarer leurs fichiers sont punissables (art. 34 LPD).

190. La communication à des tiers par des personnes privées de données sensibles ou de profils de la personnalité est interdite sans motif justificatif (art. 12, al. 2, lettre c, LPD). Ces informations requièrent la plus grande confidentialité; elles ne doivent pas, par exemple, être communiquées sans motif justificatif, en particulier sans le consentement de la personne concernée. Ainsi, un employeur qui traiterait des données concernant les activités ou les opinions syndicales d'une personne sans que celle-ci n'en ait connaissance serait tenu de les communiquer au préposé fédéral à la protection des données. L'enregistrement d'un fichier donne lieu à un examen préalable, par le préposé fédéral, de la licéité du traitement (art. 29, al. 3 de l'Ordonnance relative à la LPD).

191. Un projet de message relatif à la Convention (No 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective sera prochainement soumis par le Département fédéral de l'économie publique (DFE) au Conseil fédéral. La ratification de cette convention par la Suisse renforcerait la protection des travailleurs contre les actes de discrimination syndicale.

Article 23

Droit au mariage

192. En ce qui concerne les conditions de validité du mariage, les nouvelles dispositions relatives à la conclusion du mariage, adoptées le 26 juin 1998, présentent les nouveautés suivantes par rapport au droit présenté dans le rapport initial (par. 420) :

Ad lit. a) : L'âge de la majorité civile et de la capacité matrimoniale a été abaissé à 18 ans par une révision du Code civil entrée en vigueur le 1er janvier 1996 (art. 96 CCS). Cette limite d'âge vaut sans exception pour l'homme et la femme.

Ad lit. b) note 270 : Dans le cadre de la révision du Code civil, il a été décidé d'abandonner l'empêchement absolu pour les personnes atteintes de maladies mentales de contracter mariage.

Ad lit. c) : Le droit civil révisé prévoit la possibilité pour l'interdit de recourir au juge lorsque son représentant légal refuse de consentir à son mariage (art. 94, al. 2 CCS).

Ad lit. d) : Compléments concernant les empêchements au mariage : dans le droit du mariage révisé, les empêchements au mariage ont été limités au strict nécessaire (art. 95 et 96 CCS). Ainsi, les empêchements au mariage fondés sur l'alliance ont été supprimés (sous réserve du cas particulier de l'enfant du conjoint). D'un autre côté, eu égard à l'égalité entre enfants adoptifs et enfants naturels, on a renoncé à maintenir la possibilité de dispense de l'empêchement au mariage entre frères et soeurs adoptifs. Enfin, la dissolution du mariage en cas d'absence de l'un des conjoints a été considérablement simplifiée (art. 38, al. 3, CCS) : lorsqu'une personne a été déclarée absente, son conjoint peut obtenir la dissolution du mariage en faisant simplement une déclaration dans ce sens à l'officier de l'état civil (il n'a plus besoin d'introduire une procédure analogue à celle du divorce).

Ad lit. e) : On a renoncé, dans le cadre de la révision du droit civil, à la publication du mariage.

193. Concernant le nom de famille et le droit de cité des époux (par. 427 du rapport initial, à la note 276), une procédure législative visant à remplacer l'ordonnance de l'état civil et ayant pour but de réaliser l'égalité complète entre hommes et femmes est actuellement en cours.

194. Quant à la dissolution du mariage par divorce (par. 429 ss du rapport initial), il convient de relever que le nouveau droit du divorce a été adopté le 26 juin 1998.

195. S'agissant du paragraphe 432 (dernière phrase) du rapport initial, il faut préciser que le droit civil révisé prévoit que les parents non mariés peuvent, dans les mêmes conditions que les parents divorcés, demander à l'autorité tutélaire l'attribution de l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 1, CCS). En cas de séparation des couples non mariés, l'enfant reste sous l'autorité parentale de la mère, comme il l'était pendant l'union (art. 298 CCS).

196. Le droit au mariage fait l'objet de l'article 12 du projet de réforme de la Constitution fédérale alors que les allocations familiales et l'assurance-maternité sont prévues à l'article 107 du projet.

Article 24

Droits de l'enfant

Généralités

a) Convention relative aux droits de l'enfant

197. La Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par la Suisse le 24 février 1997 et est entrée en vigueur le 26 mars 1997 (FF 1994 V 1 ss). La ratification de cet instrument a enrichi l'ordre juridique suisse de nouveaux principes qui doivent être pris en compte dans la définition de la politique de protection de l'enfance ainsi que dans l'élaboration des projets législatifs ou réglementaires. Une partie des dispositions de la Convention est suffisamment claire et précise pour faire l'objet d'une application directe par les autorités administratives ou les tribunaux. Ainsi le Tribunal fédéral a appliqué directement l'article 12 de la Convention selon lequel l'audition d'un enfant dans une procédure qui le concerne est exigée lorsque celui-ci est capable de se former sa propre opinion (ATF 124 III 90). Cette jurisprudence est reprise dans le projet de révision du droit du divorce (art. 133, al. 2, du projet).

198. Cinq réserves [relatives aux articles 5 (autorité parentale), 7 (nationalité), 10, par. 1 (regroupement familial), 37 lettre c (séparation des jeunes et des adultes privés de liberté) et 40 (procédure pénale)] ont été formulées pour permettre une ratification rapide de la Convention sans devoir attendre la révision des lois suisses pertinentes. Le Conseil fédéral a exprimé son désir de retirer ces réserves dès que possible. Au niveau parlementaire, le retrait de deux réserves – l'une concernant les limites au regroupement familial et l'autre concernant la séparation des jeunes et des adultes dans les lieux de détention (voir aussi le chapitre consacré à l'article 10 du Pacte, par. 127) – a été expressément demandé.

b) Réforme de la Constitution

199. Dans le cadre des travaux concernant la réforme de la Constitution, le Conseil national a adopté un article 11a relatif aux droits des enfants et des jeunes qui disposerait que :

"¹ Les enfants et les jeunes ont droit à un développement harmonieux et à la protection exigée par leur condition de mineur.

² Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure de leur capacité propre."

200. Quant au Conseil des États, il a complété un enrichissement de l'article 9 (droit à la vie et liberté personnelle) sous la forme d'un troisième alinéa ayant la teneur suivante :

"Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement."

201. Dans le cadre de la réforme de la Constitution toujours, le Conseil national a adopté une interdiction expresse du travail des enfants, à l'article 101, premier alinéa du projet. Cette adjonction n'a pas encore été examinée par le Conseil des États. En outre, les deux Conseils ont adopté une disposition (l'article 57e dans la version du Conseil des États et l'article 81 dans la version du Conseil national) selon laquelle la Confédération et les cantons, dans l'accomplissement de leurs tâches, tiennent compte des besoins particuliers des enfants et des jeunes en matière de protection et d'encouragement.

202. Il convient encore de mentionner les débats au sein du Parlement visant à introduire dans le chapitre des droits fondamentaux de la nouvelle Constitution fédérale le droit à un enseignement primaire suffisant et gratuit (art. 16a), droit qui fait l'objet de l'article 27 alinéa 2 de la Constitution actuelle.

Protection des mineurs

203. Le 1er janvier 1996, l'âge de la majorité civile a été abaissé de 20 à 18 ans révolus (art. 14 CCS). Cet âge correspond à celui requis pour l'exercice des droits de vote et d'éligibilité. Par l'abaissement de l'âge de la majorité civile, les jeunes gens capables de discernement, âgés de 18 ans révolus, acquièrent le plein exercice des droits civils. Ils sont capables de s'obliger par contrat de manière indépendante. L'abaissement de l'âge de la majorité a pour conséquence que l'obligation absolue d'entretien des enfants par leurs père et mère s'éteint deux ans plus tôt (art. 277, 1er al., CCS). En même temps, l'âge de la capacité matrimoniale a été fixé uniformément à 18 ans pour les femmes et les hommes (art. 96 CCS). Compte tenu du principe de l'égalité entre homme et femme, la possibilité d'une émancipation matrimoniale des femmes âgés de 17 à 18 ans est abandonnée (FF 1993 I 1093).

204. Le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence selon laquelle l'exercice conjoint de l'autorité parentale après le divorce est exclu (ATF 123 III 445). Selon la révision du droit du divorce, le juge a toutefois la possibilité de maintenir l'exercice en commun de l'autorité parentale pour autant que cela soit compatible avec le bien de l'enfant (art. 133, al. 3, CCS). En outre, la révision prévoit la possibilité pour les parents non mariés de demander, dans les mêmes conditions que les parents divorcés, l'attribution de l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 1, CCS).

205. Depuis l'entrée en vigueur, en 1992, des dispositions révisées du droit pénal en matière sexuelle, les données relatives à la prescription des infractions contre l'intégrité sexuelle ont bien évolué. Par décision du 21 mars 1997, les Chambres fédérales ont adopté une initiative parlementaire aux termes de laquelle la prescription des actes d'ordre sexuel avec des enfants (art. 187 CPS) doit être alignée sur le délai ordinaire de 10 ans prévu pour la prescription des crimes. Cette modification est entrée en vigueur le 1er septembre 1997.

206. Mais en même temps, l'expérience a fait également prendre conscience que de nombreuses victimes d'exploitation sexuelle n'étaient en mesure de porter plainte que des années après les agressions subies. Si l'on considère que les enfants refoulent souvent les actes d'ordre sexuel auxquels ils ont été

contraints ou les taisent en raison des menaces dont ils sont l'objet de la part de l'auteur, le délai de prescription actuel de 10 ans paraît parfois trop court. C'est pourquoi le Conseil fédéral a été chargé, par un postulat des deux Chambres fédérales, d'élaborer un modèle de prescription dans lequel la poursuite pénale des actes d'ordre sexuel commis avec des enfants de moins de 16 ans serait suspendue jusqu'à ce que la victime ait atteint l'âge de 18 ans. Un projet de loi dans ce sens sera prochainement soumis au Parlement.

207. Un autre projet de révision du Code pénal concerne l'interdiction de la possession de magazines ou de vidéos comportant des scènes d'actes sexuels impliquant des enfants.

208. Un projet de loi fédérale sur la condition pénale des mineurs sera prochainement soumis par le Conseil fédéral au Parlement. Ce projet de loi envisage de relever de 7 à 10 ans le seuil de la majorité pénale. La loi part de l'idée que l'éducation et l'intégration sociale des mineurs doivent prendre le pas sur les sanctions. Les mineurs de plus de 16 ans qui ont commis des infractions graves peuvent toutefois être condamnés à des peines privatives de liberté d'une durée maximale de quatre ans.

209. La révision de la loi sur le travail (LTr) a été adoptée par le Parlement lors de sa session de printemps de 1998. Une récolte de signatures destinées à soumettre la loi révisée au référendum est en cours. L'âge minimum d'admission à l'emploi des enfants et des jeunes gens demeure fixé à 15 ans. Les changements intervenus résident dans la réglementation, par voie d'ordonnance, de certaines activités que les enfants peuvent être amenés à exécuter. Il s'agit d'une part du travail que peuvent effectuer les enfants de plus de 13 ans (soit faire des courses et exécuter des travaux légers) et, d'autre part, du travail effectué par des enfants de moins de 15 ans dans le cadre de manifestations culturelles, artistiques et sportives, ainsi que dans la publicité.

210. Cette nouvelle réglementation vise à combler une lacune de la LTr actuelle qui a pour résultat d'interdire ce type de travaux, alors que les autorités cantonales les ont jusqu'à présent tolérés, en raison de leur peu d'importance. Cependant, une augmentation des travaux décrits au paragraphe précédent et exécutés par des enfants a pu être constatée ces dernières années, notamment dans le domaine publicitaire, qui connaît une forte demande d'enfants et de jeunes gens. Il découle de ce constat que le risque d'exploitation économique des jeunes gens et des enfants pourrait s'accroître, mettant en danger leur santé et affectant leur formation scolaire, d'où la nécessité de réglementer ces formes particulières d'occupation des enfants. Estimant qu'une interdiction générale de ce type de travaux n'était pas opportune et ne serait guère applicable dans la pratique, le législateur a néanmoins souhaité en réglementer l'exercice.

211. La ratification par la Suisse de la Convention No 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi est actuellement à l'examen.

Nom de l'enfant

212. Le Code civil suisse ne prévoit pas de distinction entre les enfants nés pendant le mariage et ceux nés hors mariage, à quelques nuances près toutefois : l'enfant né d'un couple non marié porte le nom de sa mère, alors que celui né de parents mariés porte le nom de son père. Il existe cependant pour un enfant né hors mariage la possibilité de changer de nom, s'il existe de justes motifs (art. 30 CCS).

213. En 1995, le Tribunal fédéral a modifié sa jurisprudence relative au changement de nom d'un enfant né de parents non mariés en fonction de l'évolution, au cours des dernières années, des conceptions sur la situation de l'enfant né hors mariage (ATF 121 III 145). Le Tribunal fédéral a estimé que le lien de concubinage durable entre la mère et le père biologique de l'enfant ne constituait plus, à lui seul, un juste motif pour admettre un changement de nom. Il faut plutôt que l'enfant indique concrètement dans sa requête en quoi le fait de porter le nom de sa mère en vertu de la loi lui fait subir des désavantages au plan social susceptibles d'être pris en considération comme justes motifs d'un changement de nom.

214. Une révision du Code civil concernant le nom de famille et le droit de cité de l'enfant est en discussion au sein de la Commission juridique du Conseil national. Cette commission a renoncé à une réglementation qui admettrait l'égalité entre l'enfant d'un couple marié et celui d'un couple non marié pour ce qui concerne le nom de famille et le droit de cité.

Nationalité de l'enfant

215. Comme mentionné dans le rapport initial (par. 449), la Suisse ne connaît aucun droit à la naturalisation, même dans les cas d'apatridie.

216. Au sens juridique du terme, très peu d'enfants vivant en Suisse sont apatrides. Les cas d'apatridie juridique concernent surtout les ressortissants d'États dont la législation ne prévoit pas la transmission à l'enfant de la nationalité des parents lorsque la naissance a lieu à l'étranger. Certains États d'Amérique du Sud, comme le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Paraguay, connaissent de telles règles.

217. La Suisse a formulé pour cette raison une réserve à l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le retrait de cette réserve nécessiterait une modification de la Constitution et de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (LN; RS 141.0). Cette modification pourrait intervenir lors de la réforme de la Constitution ou alors par une modification ponctuelle de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. À cet égard, il convient de noter que, dans le cadre de la réforme de la Constitution, le Conseil des États a adopté une disposition qui vise la naturalisation facilitée des enfants apatrides.

Article 25

Droits politiques

Droit de vote

218. Au paragraphe 459 du rapport initial, il est mentionné que deux cantons connaissent des causes d'incapacité civique autres que l'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, ce qui a été critiqué lors de la présentation du rapport initial. Entre-temps, le canton de Schwyz et le canton de St-Gall ont supprimé ces dispositions.

Droit d'être élu

219. La Constitution actuelle et le projet de réforme prévoient que seuls les citoyens laïcs peuvent être élus au Conseil national. Tant le Conseil national que le Conseil des États ont, dans le cadre de la réforme de la Constitution, renoncé à la condition de la laïcité (art. 133 du projet).

Déroulement des élections

220. Concernant l'exigence du secret du scrutin, la Suisse a déposé une réserve. Cette réserve est nécessaire car certains cantons connaissent la "Landsgemeinde". Dans ces cantons, certaines élections ont lieu à main levée dans le cadre d'assemblées des citoyens, à l'instar de toute votation sur un objet cantonal. Actuellement, seuls les cantons de Glaris, d'Appenzel Rhodes-Extérieures et d'Obwald connaissent encore la "Landsgemeinde". Depuis la présentation du rapport initial, les cantons de Nidwald et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont supprimé cette forme d'expression de la démocratie directe. Le 29 novembre 1998 aura lieu dans le canton d'Obwald une votation portant sur la suppression de la Landsgemeinde [la proposition de suppression émanant du parlement (Landrat) a été très largement soutenue].

Droit politique des étrangers en Suisse

221. Bien que l'article 25 du Pacte ne garantisse les droits qu'il énonce qu'aux ressortissants de l'État, le présent paragraphe fait brièvement état de la situation des droits politiques des étrangers. Au niveau fédéral, il convient ainsi de mentionner que les étrangers ont le droit de pétition en Suisse (art. 57 Cst.). Le 30 septembre 1996, le Conseil national a demandé, par le biais d'un postulat, que le Conseil fédéral examine la question de l'introduction du droit de vote pour tous les étrangers domiciliés en Suisse depuis cinq ans.

222. Dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, en plus de leur droit de vote, les étrangers sont éligibles en qualité de membres de commissions d'experts communales; ils peuvent devenir membres des tribunaux des baux à loyer et des prud'hommes dans le Jura et des tribunaux des prud'hommes à Neuchâtel. Le canton d'Appenzel Rhodes-Extérieures a adopté, lors de la révision de sa constitution en 1995, une disposition autorisant les communes à introduire le droit de vote communal en faveur des étrangers.

223. Les étrangers siègent dans des commissions consultatives, toutes de droit public sauf une, instituées par les autorités, et peuvent s'exprimer ainsi sur les sujets les concernant. De tels organes existent à tous les échelons de l'État :

Fédéral : Commission fédérale des étrangers;

Cantonal : Jura, Neuchâtel, Genève et Vaud;

Communal : dans près de 20 communes.

224. À Lausanne, les 13 membres étrangers sur 42 de la Chambre consultative des immigrés sont élus dans les urnes au suffrage universel direct par les étrangers; ils siègent également dans la Commission communale des étrangers, qui se réunit 10 fois par an, avec huit membres du législatif communal et sous la présidence d'un membre du gouvernement local. Les membres étrangers de la Chambre reçoivent toute la documentation officielle remise aux membres du législatif communal.

225. Au plan suisse, un tiers des membres de la Commission fédérale des étrangers (CFE), nommée par le Conseil fédéral, est d'origine étrangère, avec ou sans la nationalité suisse (l'effectif des membres étrangers de la CFE ne fait l'objet d'aucune limitation numérique). La CFE a pour mandat de conseiller le Gouvernement suisse en matière d'intégration des étrangers dans tous les domaines de la vie sociale. Elle sert d'intermédiaire dans le dialogue entre les autorités fédérales et près de 70 services locaux d'aide aux étrangers ainsi que les associations faîtières des communautés immigrées. En juin 1998, une modification de la LSEE proposant de donner une base légale à la CFE et d'autoriser la Confédération à soutenir financièrement l'intégration des étrangers a été adoptée.

226. Les Espagnols, les Italiens et les Portugais de Suisse élisent au suffrage universel direct, généralement par arrondissement consulaire, leurs représentants dans des "Comités de l'émigration". Les votations donnent lieu à des campagnes électorales de type traditionnel. Ces assemblées élues disposent d'un mandat spécifique pour représenter l'immigration auprès des consulats. Elles procèdent, à leur tour, à la désignation parmi leurs membres des délégués qui représenteront l'émigration auprès des autorités dans les pays d'origine.

Article 26

Principe (général) de la non-discrimination

227. La réglementation et l'application du principe et l'égalité en droit suisse ont été traitées ci-dessus, principalement dans les chapitres consacrés aux articles 2 et 3 du Pacte.

228. En ce qui concerne la réserve de la Suisse à l'article 26 du Pacte, il convient de se référer à la troisième partie du rapport (sujet de préoccupation I, par. 245 à 248).

Article 27

Droits des minorités

Généralités

229. La Constitution fédérale ne contient pas de disposition qui reflète entièrement l'article 27 du Pacte (voir par. 20 des observations finales). Cependant, la question de la protection des minorités demeure un sujet auquel la Suisse est hautement attachée, non seulement sur le plan national, mais aussi international. Ainsi, dans le cadre du groupe de travail interne à l'administration sur les minorités, elle s'engage résolument en faveur de la mise en oeuvre par les États de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, de 1992.

Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales

230. La Suisse est sur le point de ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales qu'elle a signée le 1er février 1995. Le Conseil fédéral a proposé sa ratification aux Chambres fédérales en novembre 1997. La procédure parlementaire devrait se terminer au début de cet automne et comme la Convention ne semble faire l'objet d'aucune opposition particulière, celle-ci devrait être ratifiée d'ici la fin de l'année 1998.

231. Concernant son champ d'application pour la Suisse, le Conseil fédéral prévoit de formuler la déclaration suivante (art. 1, par. 1 lettre a du projet de l'arrêté fédéral d'approbation) : "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".

232. Cette définition retenue par le Conseil fédéral reprend les éléments de la définition du concept de "minorité nationale" figurant dans l'article premier du projet de protocole additionnel à la CEDH de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 1er février 1993 [Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales]. Elle s'inspire aussi de l'article 2, paragraphe 1 du projet de convention européenne pour la protection des minorités du 4 mars 1991 élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

233. La définition retenue par le Conseil fédéral correspond donc à la conception de la notion de "minorité nationale" prévalant dans la très grande majorité des autres pays européens.

234. Il découle de cette définition que la Convention-cadre pourra être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à

d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les membres de la communauté juive ou les gens du voyage (voir le message du Conseil fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales dans FF 1998 I 1033-1071).

235. On relèvera enfin, s'agissant des autres minorités non incluses dans la définition susmentionnée, que ces dernières bénéficient de toutes les libertés fondamentales garanties par la Constitution fédérale (et les lois fédérales en découlant), par la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte.

Communautés linguistiques

236. La Suisse a ratifié le 23 décembre 1997 la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er avril 1998. Les langues que la Suisse s'est engagée à protéger dans le cadre de cette Charte sont l'italien et le rhéto-romanche, les deux langues nationales et officielles de la Suisse les moins répandues (FF 1997 I 1105-1136).

237. La reconnaissance du plurilinguisme de la Suisse et le maintien des communautés linguistiques est non seulement une composante de l'identité nationale mais aussi un élément constitutif de la théorie de l'État et de la politique culturelle de la Suisse.

238. Le 10 mars 1996, en acceptant le nouvel article constitutionnel sur les langues (art. 116 Cst.), le peuple et les cantons ont manifesté leur volonté de sauvegarder le quadrilinguisme en Suisse et de promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Cette révision a permis au romanche de devenir – aux côtés de l'allemand, du français et de l'italien – une langue nationale et officielle de la Suisse dans les rapports que l'administration ou les autorités judiciaires entretiennent avec les citoyens romanches. Ainsi, la Constitution et un choix spécial de lois et traités internationaux sont désormais publiés en romanche. Un premier arrêt en romanche a été rendu par le Tribunal fédéral au mois de juin 1996.

239. Le nouvel article 116 Cst., deuxième alinéa, prévoit de surcroît que la Confédération peut désormais remplir, en accord avec les cantons, d'autres tâches importantes dans le domaine de la promotion des langues nationales, en particulier en ce qui concerne l'encouragement de la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques nationales. Des projets destinés à concrétiser cette révision sont en préparation. Un projet de loi porte sur l'usage des langues officielles par les autorités de la Confédération et ses unités administratives entre elles ainsi que dans leurs rapports avec le public et les autorités cantonales. L'élaboration d'une loi concernant la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques est en outre prévue dans le programme de la législature 1995-1999 (FF 1997 II 301 à 334).

240. L'article 116, 3ème alinéa, prévoit explicitement que la Confédération est habilitée à soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin en faveur des langues romanche et italienne. Ce soutien n'a cessé de croître des dernières années lors de la révision de la loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des

cultures romanche et italienne du 6 octobre 1995 (RS 441.3) qui est entrée en vigueur le 1er août 1996. Le but de cette révision est d'augmenter les aides financières fédérales en faveur du romanche et de l'italien, et par là même de permettre aux cantons, aux communes et aux organisations concernées de renforcer leur action au plan de la politique linguistique (FF 1995 II 1185 à 1204).

241. Dans son projet de réforme de la Constitution, le Conseil fédéral a proposé d'insérer pour la première fois la liberté de la langue dans le catalogue des droits fondamentaux (art. 15 du projet) et, parallèlement, de concrétiser le principe de la territorialité qui protège le paysage linguistique traditionnel du pays contre les modifications artificielles et contre nature au chapitre sur les compétences (art. 83 du projet).

Minorités culturelles

242. S'agissant des gens du voyage – une minorité culturelle en Suisse –, la Confédération a institué le 1er mai 1997 la Fondation "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses". Un arrêté adopté il y a quelques années par le Parlement fédéral avait posé les fondements législatifs et financiers nécessaires à la constitution de cette fondation. Elle vise à faciliter la recherche de solutions aux principaux problèmes rencontrés en Suisse par les gens du voyage, à savoir la question des places de stationnement, des patentes et de la scolarisation des enfants. Cette fondation servira en premier lieu de forum, au sein duquel des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération pourront rechercher en commun des solutions. Une autre tâche de la Fondation sera de servir d'intermédiaire en vue de résoudre des problèmes concrets. Enfin, la Fondation a pour mandat de sensibiliser l'opinion publique, à travers divers projets, à la situation des gens du voyage.

243. La CFE et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique ont réuni, en juin 1998, une conférence nationale consacrée aux cours complémentaires de langue et de culture du pays d'origine dispensés dans les écoles suisses. Elle regroupait les principaux partenaires concernés : représentants des milieux diplomatiques, scolaires, scientifiques et économiques ainsi que des associations immigrées et des parents étrangers. Ses travaux ont confirmé l'importance de ces cours pour la société et l'économie du pays hôte comme pour l'unité des familles migrantes et l'épanouissement des enfants. Au nom de la Confédération et des cantons, les deux organisateurs se sont donc fait les porte-parole des participants en faveur d'une meilleure prise en compte de cet apport par l'école et l'économie de la Suisse.

Minorités religieuses

244. Selon l'édition 1998 de l'Annuaire statistique suisse, la répartition confessionnelle de la population suisse, suivant le recensement national de 1990, se présentait comme suit : 46,1 % de catholiques romains, 40 % de protestants, 0,2 % de catholiques chrétiens, 1 % d'orthodoxes, 2,2 % de musulmans, 0,3 % d'israélites, 1,3 % de personnes d'autres confessions et 7,4 % de personnes sans confession.

TROISIÈME PARTIE

RÉPONSES AUX SUJETS DE PRÉOCCUPATION RELEVÉS PAR
LE COMITÉ DANS SES OBSERVATIONS FINALES
DU 8 NOVEMBRE 1996

(relatives à la présentation du rapport initial de la Suisse)

I. Réserve faite par la Suisse à l'article 26 du Pacte (par. 11 et 21
des observations finales)

245. Dans ses observations, le Comité regrette le maintien de la réserve faite par la Suisse à l'article 26 du Pacte, qui limite l'applicabilité du principe de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination aux seuls droits contenus dans le Pacte. Le Comité suggère que les autorités suisses considèrent sérieusement le retrait de la réserve "de manière à ce que cet article soit appliqué dans l'esprit du Pacte comme un droit autonome qui accorde la garantie de la non-discrimination à tous les domaines réglementés et protégés par les pouvoirs publics".

246. Il convient, sur ce point, de se référer aux raisons invoquées aux paragraphes 483 à 485 du rapport initial, à propos desquelles on peut mentionner l'évolution suivante.

247. Concernant les discriminations à l'égard des femmes (par. 483 *in fine* du rapport initial), il sied de relever (comme déjà mentionné au chapitre relatif à l'article 3 du Pacte) que la plupart des réglementations qui prévoyaient une différence de traitement entre hommes et femmes ont été supprimées (par exemple, droit des étrangers, âge nubile) ou sont en cours de révision (par exemple, révision du Code civil dans le domaine du droit de la famille). S'agissant de la jouissance des droits sociaux, économiques et culturels (par. 485 *in fine* du rapport initial), le rapport initial de la Suisse du 26 juin 1996 relatif au Pacte I expose la situation et les efforts déployés pour y remédier.

248. L'une des raisons invoqués dans le rapport initial, en relation avec le principe de non-discrimination tel que garanti par l'article 14 CEDH qui, lui, n'a pas de portée indépendante, est que la Suisse évite de créer des niveaux de protection différents dans les instruments internationaux sur des objets semblables. Cela dit, la Suisse participe activement aux réunions du Comité d'experts du Conseil de l'Europe qui élabore un protocole additionnel à la CEDH élargissant, de manière générale, la portée de l'article 14 CEDH. L'issue de ces travaux aura probablement un effet direct sur la décision de maintenir ou non la réserve faite par la Suisse à l'article 26 du Pacte.

II. Égalité entre hommes et femmes (notamment dans le secteur privé) (p. 12
et 23 des observations finales)

249. Le Comité a considéré avec préoccupation que l'égalité entre hommes et femmes ne serait pas encore réalisée en pratique dans de nombreux domaines (en particulier l'accès à l'éducation supérieure, l'accès aux postes à responsabilité, la rémunération égale pour un travail de même valeur ainsi que

la participation aux tâches domestiques et dans l'éducation des enfants), notamment dans le secteur privé.

250. Plusieurs mesures ont été prises en Suisse ces derniers temps pour réaliser l'égalité entre les sexes, comme décrit ci-dessus dans la deuxième partie du rapport (concernant l'article 3, par. 42 à 78) (cf. loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, projet de révision du Code civil, participation politique des femmes, établissement et séjour, bureaux de l'égalité, Commission fédérale pour les questions féminines, etc.). Les effets de ces mesures devraient être encore mieux perceptibles ces prochaines années.

251. Un groupe de travail interne à l'administration fédérale a été créé, suite à la Conférence de Pékin de 1995, avec pour mandat d'élaborer un plan d'action sur les mesures à prendre en Suisse pour favoriser l'égalité entre hommes et femmes. La publication de ce plan d'action devrait avoir lieu dans le courant de l'automne 1998. Ce plan fournira assurément des éléments de réponses aux préoccupations soulevées par le Comité.

a) Accès à l'éducation supérieure

252. Selon le dernier rapport de la Commission fédérale pour les questions féminines (juin 1995), les femmes suisses restent sous-représentées dans la catégorie des personnes au bénéfice d'une formation universitaire, même si, globalement, elles ont rattrapé en grande partie leur retard au cours des 20 dernières années : près d'un certificat de maturité (baccalauréat) sur deux est aujourd'hui délivré à une femme et la part des étudiantes universitaires a grimpé à 40 %.

253. Le rapport constate notamment que les femmes sont encore nettement sous-représentées dans le corps enseignant des universités et des hautes écoles, même si leur proportion dans le professorat universitaire a doublé ces 10 dernières années. Les écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich, qui présentent le plus faible pourcentage d'étudiantes, ont pris des mesures (plan d'action, directives, prise en compte des candidatures féminines de façon préférentielle, etc.) pour augmenter la proportion des femmes à tous les échelons.

b) Accès aux postes à responsabilité

254. Le rapport susmentionné fait état d'une surreprésentation des femmes aux échelons inférieurs de la hiérarchie professionnelle et d'une sous-représentation aux échelons supérieurs. Une partie de cette inégalité peut s'expliquer par les différences de niveaux de formation entre les sexes (dans sa conclusion, le rapport relève néanmoins l'amélioration constante du niveau de formation des femmes). Un autre facteur qui influence de manière négative la situation professionnelle des femmes est leur surreprésentation dans les emplois à temps partiel (n'offrant en général pas les mêmes possibilités de promotion et de carrière que les postes à plein temps). Des efforts devront donc encore être entrepris pour améliorer l'accès des femmes aux postes à responsabilité.

255. On rappellera que, dans le cadre du soutien financier aux mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage, l'accent sera mis sur la

campagne de motivation pour les femmes et l'égalité des chances entre les sexes (la Confédération a mis à disposition FS 60 millions pour les années de formation 1997, 1998 et 1999). La Conférence suisse des délégués à l'égalité a elle aussi mis au point un projet, dans le cadre de l'arrêté fédéral sur les places de stage, visant à améliorer la situation des places d'apprentissage des jeunes femmes.

c) Rémunération égale pour un travail de même valeur

256. Concernant cette préoccupation du Comité, il convient de rappeler le système de protection garanti par la loi fédérale sur l'égalité entrée en vigueur le 1er juillet 1996.

257. Cette loi vise principalement à faciliter le respect du droit à un salaire égal, et a plus généralement pour objet l'égalité des sexes dans le domaine du travail. Elle s'applique à l'ensemble des travailleurs et travailleuses en Suisse, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

258. La loi contient une interdiction générale de discrimination à raison du sexe. L'interdiction s'applique non seulement à la rémunération, mais également à la relation de travail dans son ensemble (notamment embauche, attribution des tâches, aménagement des conditions de travail, formation et perfectionnement professionnels, promotion, résiliation des rapports de travail). Elle vise toute forme de discrimination directe ou indirecte, notamment fondée sur l'état civil, la situation familiale ou la grossesse (art. 3). Sont donc interdites non seulement les différences de salaire pour un travail identique, mais aussi les différences de salaire pour un travail de valeur égale. La loi sur l'égalité interdit également le harcèlement sexuel sur le lieu de travail (art. 4).

259. Quiconque subit ou risque de subir une discrimination salariale peut s'adresser au juge pour qu'il fasse cesser la discrimination et ordonne le paiement du salaire dû (art. 5). Le juge peut également ordonner le paiement de la différence de salaire due pour le passé, dans les limites du délai de prescription de cinq ans.

260. La protection contre le licenciement est également renforcée par la loi sur l'égalité. La résiliation du contrat de travail peut être annulée par le juge si cette résiliation ne repose pas sur un motif justifié et qu'elle fait suite à une réclamation adressée à l'entreprise, à l'ouverture d'une procédure de conciliation ou à l'introduction d'une action en justice. Pendant toute la durée des démarches ou du procès, la partie demanderesse est protégée contre le licenciement, de même que pendant le semestre qui suit la clôture des démarches ou du procès. Celui ou celle qui entend contester la résiliation de son contrat de travail doit saisir le tribunal dans le délai du congé. Lorsqu'il paraît vraisemblable que les conditions d'une annulation du congé sont remplies, le juge peut ordonner le réengagement provisoire du travailleur pour la durée de la procédure (art. 10).

261. La loi sur l'égalité prévoit en outre diverses mesures destinées à faciliter l'application du droit à l'égalité entre femmes et hommes. La plus importante d'entre elles est l'allégement du fardeau de la preuve : il suffit

que la personne qui se prévaut d'une discrimination rende celle-ci vraisemblable. La discrimination est alors présumée et il incombe à l'employeur de démontrer qu'il n'a pas violé l'interdiction de discrimination. S'il n'y parvient pas, il subit les conséquences de l'absence de preuve. L'allègement du fardeau de la preuve s'applique à la rémunération, à l'attribution des tâches, à l'aménagement des conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la promotion et à la réalisation des rapports de travail (art. 6).

262. Le droit des organisations féminines ou syndicales d'agir en leur propre nom pour faire constater l'existence d'une discrimination est également une mesure importante prévue par la loi sur l'égalité. Ont qualité pour agir les organisations féminines ou syndicales constituées depuis deux ans au moins, lorsqu'il paraît vraisemblable que l'issue du procès affectera un nombre considérable de rapports de travail (art. 7).

263. Une autre des mesures prévues pour faciliter l'application du droit à l'égalité est la gratuité du procès. En effet, l'introduction d'une action judiciaire peut avoir pour obstacle les coûts du procès. La loi sur l'égalité remédie à cet obstacle en prévoyant la gratuité du procès, quelle que soit la valeur litigieuse. Elle garantit également le droit des parties de se faire représenter (art. 12). Afin de permettre un règlement amiable des litiges, les cantons doivent instaurer une procédure de conciliation facultative et gratuite (art. 11).

d) Participation aux tâches domestiques et à l'éducation des enfants

264. Il existe peu de données en Suisse sur le travail domestique. Un groupe de questions ayant trait au "Travail non rémunéré" a été intégré pour la première fois dans l'Enquête suisse sur la population active en 1997. Ce module d'interview d'une durée de cinq minutes environ a permis de recueillir des indications sur les différents types de travail non rémunéré (travail domestique/travail bénévole ou honorifique), ainsi que sur le temps qui leur est consacré. Ces questions seront reprises tous les trois ans. Selon les résultats de 1997, les femmes consacrent en moyenne près de deux fois plus de temps que les hommes aux tâches ménagères.

265. Dans le cadre des aides financières prévues par la loi sur l'égalité, la Confédération a apporté son soutien à plusieurs projets dont certains concernent précisément le dernier sujet des préoccupations du Comité en matière d'égalité entre hommes et femmes :

Projet portant sur une série vidéo avec pour thème "La répartition des rôles dans un esprit de partenariat";

Projet "Integra II" (du Centre des mères de la ville de Berne) offrant des postes de travail pour les parents avec leurs enfants (dans le but de faciliter une réinsertion future dans la vie professionnelle);

Projet contribuant à la reconnaissance des qualifications multiples acquises dans l'accomplissement des tâches familiales et ménagères et à la promotion du transfert de ces qualifications dans le monde du travail;

Projet prévoyant des structures d'accueil pour les enfants dans le canton d'Argovie.

III. Allégations de mauvais traitements lors d'arrestations et de gardes à vue, en particulier à l'égard des ressortissants étrangers (par. 13 et 24 des observations finales)

266. Il a été constaté que les plaintes concernant les mauvais traitements émanent souvent de ressortissants étrangers. On peut toutefois remarquer que, dans les différents rapports établis sur cette question, 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, ces cantons sont 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; 60 % environ des 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.

267. Dans ce contexte, il convient également de signaler que d'après la statistique policière de la criminalité, la proportion des délinquants étrangers a atteint 51,5 % en 1997. Quant à la statistique des condamnations pénales en Suisse, elle relève qu'entre 1992 et 1996, plus de 40 % des condamnations prononcées en Suisse concernaient des étrangers (dont un tiers environ résidait à l'étranger).

268. Cela dit, l'usage de la force dans le cadre d'une arrestation doit être limité à ce qui est strictement nécessaire et, dès l'instant où une personne est maîtrisée, rien ne saurait justifier que les forces de l'ordre la brutalisent. Ce sont là des principes fondamentaux et des règles de déontologie essentielles, qui sont parfaitement connues des membres des forces de l'ordre auxquels ils sont néanmoins rappelés à chaque occasion.

269. À cet égard, s'agissant du canton de Genève, le CPT s'est félicité (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) des nombreuses mesures prises, depuis sa première visite, par la police dans le contexte de la prévention des mauvais traitements, visant la sensibilisation aux droits de l'homme des fonctionnaires de police, la gestion du stress et l'amélioration des relations interethniques. En outre, ont notamment été instaurées 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. Le CPT a conclu en souhaitant vivement que des mesures comparables soient adoptées dans toute la Suisse.

270. Dans son rapport intérimaire du 2 juin 1997 en réponse au rapport du CPT susmentionné (p. 5), le Conseil fédéral a déclaré qu'il partageait entièrement l'avis du CPT selon lequel l'adoption dans tous les cantons suisses de mesures comparables à celles prises à Genève dans le contexte de la prévention des mauvais traitements serait hautement souhaitable. Il a cependant rappelé que l'adoption de telles mesures restait de la compétence des cantons, auxquels le souhait du CPT serait communiqué. De plus, il convient de relever que la

police genevoise s'est dotée d'un code de déontologie depuis le mois d'août 1997.

271. On signalera enfin dans ce contexte que les requêtes individuelles introduites devant la Commission européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 3 CEDH ont toutes été déclarées irrecevables ou mal fondées à l'exception d'une seule qui a été rayée du rôle par la Cour.

IV. Absence dans les cantons de mécanismes indépendants d'enregistrement et de suivi des plaintes pour mauvais traitements par la police (par. 13 et 24 des observations finales)

272. Dès l'instant où l'on parle de mauvais traitements par la police, on allègue l'existence d'infractions pénales : lésions corporelles, voies de fait, injures et discriminations raciales, menaces, contraintes et abus d'autorité. Ces infractions, en concours nécessaire avec l'abus d'autorité, se poursuivent d'office et sont justiciables des autorités judiciaires pénales. 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 ss COS) et d'une procédure disciplinaire engagée par l'autorité compétente. Ces voies de droit paraissent suffisantes. Il ne semble donc pas y avoir nécessité impérieuse de juxtaposer à l'appareil judiciaire pénal et civil une nouvelle institution qui viendrait s'ajouter aux procédures déjà en place mettant ainsi en question l'indépendance et l'impartialité des juges compétents en la matière.

V. Mise au secret (par. 13 et 24 des observations finales)

273. La législation de procédure pénale de quelques cantons en Suisse romande permet expressément de restreindre temporairement la liberté de communication du prévenu, lorsqu'il y a risque de collusion, que cette mesure est imposée par l'intérêt de l'instruction et qu'elle obéit au principe de proportionnalité; la personne touchée par cette mesure a toutefois toujours la possibilité de recourir à une instance judiciaire. Il est primordial de souligner que cette possibilité d'une restriction temporaire des contacts d'un détenu avec des tiers – possibilité qui est d'ailleurs connue dans d'autres cantons également – n'a rien à voir avec ce qu'on appelait la "mise au secret". Cette dernière était en effet comprise jusqu'il y a une quinzaine d'années, dans plusieurs cantons, comme un moyen licite de faire pression sur le prévenu pour l'amener à renseigner la justice, voir pour provoquer des aveux. Elle était d'ailleurs souvent accompagnée de conditions de détention plus pénibles qu'à l'ordinaire. C'est à ce titre qu'elle a fait l'objet de vives critiques de la part de la doctrine qui allait parfois jusqu'à la qualifier de succédané moderne de la torture. Sous cette forme et dans ce but, "la mise au secret" a été abandonnée par tous les cantons suisses, sans exception. Le fait malheureux que cette expression continue de figurer dans trois codes cantonaux de procédure pénale n'y change rien. On ajoutera que les restrictions imposées à un détenu ne peuvent jamais aller jusqu'à son isolement total. Comme l'a affirmé la Commission européenne des droits de l'homme dans une affaire concernant la Suisse, "un isolement

sensoriel complet combiné à un isolement social peut détruire la personnalité et constitue une forme de traitement inhumain qui ne saurait se justifier par les exigences de sécurité ou pour toutes autres raisons" (rapport de la commission du 1er juillet 1993) dans l'affaire Abdelaziz Bouajila). Ainsi, le prévenu peut avoir des contacts, le cas échéant surveillés, avec son avocat au moins pour exercer son droit de recours et, en cas de détention préventive, pour préparer sa défense.

274. Il convient de souligner que lesdites restrictions au contact du détenu avec des tiers sont très rarement prononcées et, contrairement à ce qu'affirme le paragraphe 13 des observations finales du Comité, en aucun cas pour une période indéterminée.

275. Il sied enfin de noter que le rapport de concept pour l'unification de la procédure pénale en Suisse n'utilise plus l'expression de la mise au secret.

VI. Information immédiate de la famille ou des proches de l'arrestation; possibilité de contacter un avocat dès l'arrestation; examen par un médecin indépendant dès le début de la garde à vue (par. 13 et 24 des observations finales)

276. Le Gouvernement suisse n'a pas connaissance des difficultés pratiques évoquées par le Comité (par. 13 des observations finales) que rencontreraient les personnes arrêtées pour prévenir leur famille ou leurs proches dès leur arrestation. Comme le Gouvernement suisse l'a déjà souligné devant le CPT et le CAT, on peut même affirmer que cette exigence est appliquée aujourd'hui sans difficulté dans la pratique. Par ailleurs, de plus en plus de codes cantonaux de procédure pénale contiennent expressément une disposition qui prévoit, en substance, que l'inculpé détenu doit être immédiatement rendu attentif à son droit d'aviser ou de faire aviser ses proches. Tel est le cas, par exemple, pour les codes de procédure pénale bernois (art. 174, al. 3), valaisan (art. 71, 1er al.) et fribourgeois (art. 109, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er décembre 1998). L'avant-projet de loi sur la procédure pénale fédérale mentionné ci-dessus (voir la deuxième partie du rapport, consacré à l'article 14, par. 135) contient également une disposition analogue (art. 45, al. 5). Mais même dans les cantons dans lesquels le code de procédure pénale ne le prévoit pas expressément, le droit d'informer la famille ou ses proches lors d'une arrestation est directement garanti aussi bien par le droit constitutionnel non écrit de la liberté personnelle que par l'article 8 CEDH et l'article 18 du Pacte, dans la mesure où tout refus d'informer la famille ou les proches constituerait une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale. Enfin, le rapport de concept pour l'unification de la procédure pénale prévoit le droit du prévenu en détention préventive d'informer ses proches de son incarcération, ce droit étant également applicable par analogie à la garde à vue.

277. Quant au soutien d'un avocat dès le début de l'arrestation, certaines réglementations cantonales récentes prévoient le droit d'informer le défenseur de l'arrestation et des motifs de celles-ci (par exemple, l'article 174, al. 3 du Code de procédure pénale bernois) ainsi que l'obligation de rendre les personnes en garde à vue attentives à leur droit de refuser de répondre. Au surplus, les personnes interrogées peuvent déclarer n'être prêtes à déposer

que devant le juge d'instruction. Les intéressés doivent être informés de ces droits avant tout interrogatoire. Une telle réglementation met en oeuvre la recommandation du Comité qui a souligné dans ce contexte "la nécessité de permettre au suspect d'entrer en contact avec son avocat" (par. 24). Le rapport de concept, lui aussi, a fait sienne cette recommandation en proposant que la personne retenue en garde à vue doit être informée de son droit de prendre contact avec un défenseur.

278. En revanche, il ne semble guère possible actuellement de souscrire sans réserve non seulement à la possibilité de contacter l'avocat mais également au droit d'être assisté d'un avocat lors du premier interrogatoire. L'attitude réservée de la Suisse à cet égard ne s'écarte d'ailleurs pas de l'avis majoritaire des États européens; ainsi, le projet en cours d'élaboration, d'un protocole additionnel à la CEDH concernant les droits des personnes privées de leur liberté ne garantit pas de façon absolue le droit à l'assistance d'un avocat pendant la garde à vue.

279. S'agissant de l'accès à un médecin indépendant, le Conseil fédéral a indiqué dans sa réponse au dernier rapport du CPT que "le droit, pour une personne arrêtée, de recevoir les soins que son état exige et d'être examinée par un médecin dès qu'elle le demande, est reconnu en Suisse sans restriction". Le respect de ce droit en pratique a été globalement confirmé dans les observations faites lors de la visite du CPT en 1996. La garde à vue est une mesure urgente et de courte durée. Il est par conséquent nécessaire que les médecins appelés à intervenir soient immédiatement disponibles. La plupart des cantons ont organisé un système de permanence médicale. Dans chacun d'entre eux, le médecin qui est appelé auprès de la personne arrêtée est un médecin diplômé, lié par le serment d'Hippocrate, et par conséquent indépendant, dont la seule préoccupation est la santé de son patient. Il convient de citer l'exemple d'une réglementation récente du canton de Genève qui prévoit que la personne retenue en garde à vue ainsi que la police elle-même ont la possibilité de demander qu'il soit procédé à un examen médical pendant toute la durée de la garde à vue et au terme de celle-ci.

VII. Détention de plusieurs jours dans des postes de police (par. 14 et 25 des observations finales)

280. Les prévenus ne doivent pas être détenus plusieurs jours dans les cellules des postes de police. Le CPT avait sur ce point manifesté les mêmes préoccupations que le Comité des droits de l'homme. Des efforts importants ont été consentis dans plusieurs cantons, dont ceux de Berne, Zurich, Valais, Vaud, Tessin et Genève de sorte qu'aujourd'hui la situation s'est régularisée. Le taux d'occupation des centres de détention préventive a au demeurant baissé.

281. Par ailleurs, il convient de relever que le concept d'unification de la procédure pénale limite la garde à vue à 24 heures, sans possibilité de prolongation, ce qui répond aux législations de la plupart des cantons.

VIII. Assistance d'un interprète (par. 16 et 27 des observations finales)

282. Quant au sujet de préoccupation exprimé au paragraphe 16 des observations finales, le Gouvernement suisse tend à croire qu'il s'agit là d'un malentendu. On rappellera d'abord que la règle de l'article 14, paragraphe 3, lettre f du Pacte se trouve concrétisée expressément dans pas moins de 24 lois cantonales de procédure pénale sur 26. Dans les cantons de Zoug et des Grisons, la norme est de nature coutumière, mais le droit à l'assistance d'un interprète y est respecté au même titre que dans les autres cantons. À cela s'ajoute, comme l'a noté le Comité avec satisfaction, que "bien que la Constitution fédérale ne contienne pas de dispositions concernant la garantie d'un procès équitable, la jurisprudence du Tribunal fédéral a fait découler toutes les garanties qui sont nécessaires de l'article 4 de la Constitution" (par. 9 des observations finales). Dans ces conditions, il importe peu que la règle de l'assistance d'un interprète ne figure pas expressément dans le code de procédure pénale d'un canton, dès l'instant où des normes hiérarchiquement supérieures à la législation cantonale peuvent s'appliquer directement. Il n'est dès lors pas surprenant que cette garantie à l'assistance d'un interprète n'ait pas posé de problèmes en pratique.

IX. Détention administrative de ressortissants étrangers sur la base de la loi fédérale sur les mesures de contrainte (par. 15 et 26 des observations finales)

283. Lors de la présentation du rapport initial, la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers a suscité, de la part du Comité, certaines préoccupations (par. 15 des observations finales). Dès lors, bien que la situation n'ait pas subi de changement, il convient d'apporter des compléments d'information à la contribution faite en la matière lors de la présentation orale du rapport initial.

284. Avant l'entrée en vigueur des mesures de contrainte dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, la durée de la détention en vue du renvoi était limitée à 30 jours. Dès le début des années 90, il est apparu que cet instrument était insuffisant pour un nombre croissant de cas. En effet, en passant à la clandestinité, un grand nombre d'étrangers se soustrayait au renvoi. En outre, la pratique a démontré que la durée maximale de détention prévue par la loi était trop courte. L'organisation des modalités de départ, notamment l'obtention de documents de voyage, exige beaucoup de temps, sans compter que le manque de coopération des étrangers complique largement la tâche des autorités. Pour faire face à ce problème, les autorités fédérales ont eu recours à l'internement, seule mesure qui permettait de répondre avec efficacité aux manoeuvres de certains étrangers qui dissimulaient leur identité dans le but évident de se soustraire à l'exécution d'une décision de renvoi.

285. L'internement n'avait toutefois pas été conçu pour être appliqué dans un tel contexte. De plus, la conformité de cette mesure avec les instruments internationaux, notamment avec l'article 5 CEDH, était discutable. C'est pourquoi un projet de loi consacrant la détention en vue du renvoi et l'assortissant d'un contrôle judiciaire a été élaboré afin de mieux

répondre à cet objectif. Les dispositions sur l'internement ont de ce fait été abrogées par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les mesures de contraindre, le 1er février 1995.

286. Dorénavant, la durée maximale de la détention est fixée à trois mois (art. 13b LSEE). Avec l'assentiment des autorités judiciaires cantonales; elle peut être prolongée de six mois. La durée maximale de la détention ne peut donc en aucun cas dépasser neuf mois (et non pas, comme l'a affirmé le Comité, un an). Ce délai suffit, dans la majorité des cas, à la détermination de l'identité et à l'établissement des papiers nécessaires à l'exécution du renvoi. Si tel ne devait exceptionnellement pas être le cas, la personne devrait obligatoirement être libérée.

287. En revanche, s'il apparaît que l'étranger ne peut être expulsé ou renvoyé pendant la durée maximale de la détention pour des raisons juridiques ou matérielles, il y a lieu de lever immédiatement la détention. En effet, la détention en vue du rapatriement n'est licite que dans la mesure où il y a de fortes probabilités d'atteindre le but visé.

288. La crainte que les fonctionnaires des autorités cantonales de police des étrangers puissent désormais arrêter des étrangers au hasard et sur simple soupçon est infondée. Le législateur a en effet pris les précautions nécessaires. D'une part, on ne peut ordonner n'importe quelle mesure, mais uniquement celles énoncées exhaustivement dans la loi. D'autre part, un juge doit examiner la licéité et l'adéquation de ces mesures dans un délai de 96 heures. En outre, les demandes de levée de détention font l'objet d'examens réguliers. Enfin, les voies de droit restent ouvertes jusqu'au Tribunal fédéral.

289. Les mesures de contrainte sont donc des mesures administratives visant à garantir l'exécution des décisions de renvoi de demandeurs d'asile déboutés et d'étrangers en séjour illégal. Elles ne remplacent pas les sanctions pénales prises à l'encontre des étrangers délinquants. Les autorités administratives cantonales doivent pouvoir ainsi ordonner des mesures dont la légalité et l'équité seront ensuite contrôlées par un juge indépendant. Dans un arrêt du 16 février 1998 (ATF 124 IV 1), le Tribunal fédéral a précisé que la détention en vue du renvoi doit en principe être déduite de la peine privative de liberté. Selon le Tribunal fédéral, il en va en tout cas ainsi lorsque les conditions d'une détention préventive étaient réunies et que la détention en vue de renvoi a rempli la fonction de détention préventive.

290. Le Comité exprime sa préoccupation devant le fait que le contrôle de la détention en vue du renvoi est effectué dans une période qui peut aller jusqu'à 96 heures, alors qu'en matière pénale ce contrôle serait garanti après 24 ou 48 heures, selon les cantons. Il semblerait que ce parallèle opéré par le comité se fonde sur un malentendu. En effet, ce délai de 24 ou 48 heures en matière pénale est prévu pour le premier contrôle, sommaire, de l'admissibilité de la détention par un juge ou un autre magistrat habilité par la loi (art. 9, par. 3 du Pacte; art. 5, par. 3 CEDH). Le délai de 96 heures concerne en revanche le contrôle de la légalité par un tribunal. Le parallèle de ce contrôle judiciaire en matière pénale n'est donc pas la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3 du Pacte (ou art. 5, par. 3 CEDH), mais celle prévue à l'article 9, paragraphe 4 (art. 5,

par. 4 CEDH) (voir ATF 121 I 53 : le juge d'instruction bernois n'est pas "une autorité judiciaire" au sens de l'article 13c, al. 2 LSEE). Pour un véritable contrôle judiciaire, un délai de 96 heures ne saurait être considéré comme excessif.

291. Au paragraphe 26 des observations finales, le Comité recommande que toutes les mesures soient prises afin que les étrangers soient informés dans une langue qu'ils comprennent des voies de recours dont ils disposent et soient assistés d'un conseil. Cette recommandation a toujours été prise en compte par les autorités suisses. En effet, dans la procédure ordonnant la détention, l'étranger est informé, dans le plus court délai et dans une langue qu'il comprend, des raisons de son arrestation. Si cela s'avère nécessaire, un interprète est mis à sa disposition. La motivation écrite de la décision ordonnant la détention peut être donnée dans la langue officielle du canton concerné. Bien qu'il n'existe pas de droit à une traduction écrite la police des étrangers et l'administration pénitentiaire doivent s'assurer que l'étranger détenu a non seulement bien reçu la décision contenant entre autres les voies de recours possibles, mais qu'on lui en a aussi fait comprendre le contenu (ATF du 9 août 1996, B.L. c. police des étrangers du canton de Zurich et tribunal de district de Zurich).

292. Selon l'article 13c, alinéa 2 LSEE, la mesure de détention doit être examinée par l'autorité judiciaire au terme d'une procédure orale obligatoire à laquelle l'étranger ne peut renoncer. L'exigence d'une procédure orale démontre que le législateur ne voulait pas se limiter à la simple audition du prévenu. Là aussi, la participation d'un interprète est requise en cas de besoin.

293. Selon l'article 13d, alinéa 1 LSEE, le détenu doit pouvoir s'entretenir et correspondre avec son mandataire. Le Tribunal fédéral déduit de cette disposition ainsi que de l'article 4 Cst. (droit d'être entendu) que l'étranger a le droit de prendre un mandataire dans la procédure ordonnant la détention et dans la procédure de contrôle de la détention.

294. La question de savoir si un étranger indigent a le droit à l'assistance judiciaire n'est pas réglée par la loi. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a précisé que l'assistance judiciaire ne peut pas être refusée à un étranger indigent détenu en vue de son renvoi, tout au moins dans la procédure en prolongation de la détention (ATF 122 I 49 cons. 2c et d). Concernant la procédure du contrôle de la détention en vue du renvoi, certains cantons (Vaud et Zoug par exemple) prévoient expressément le droit à l'assistance judiciaire.

X. Arrêté du 24 février 1948 concernant le discours politique des étrangers (par. 17 et 28 des observations finales)

295. Le Comité des droits de l'homme a recommandé que l'arrêté du 24 février 1948 concernant le discours politique des étrangers soit abrogé ou qu'il soit révisé de manière à être en conformité avec la garantie de la liberté d'expression contenue à l'article 19 du Pacte. Le Conseil fédéral a abrogé l'arrêté concernant le discours politique des étrangers le 9 mars 1998 avec effet au 30 avril 1998.

XI. Regroupement familial des travailleurs étrangers (par. 18 et 29 des observations finales)

296. Le Comité note que le regroupement familial n'est pas accordé immédiatement aux travailleurs étrangers qui résident en Suisse, mais après une période de 18 mois. Le Comité est d'avis que cette période pendant laquelle le travailleur étranger doit être séparé de sa famille est trop longue.

297. Le regroupement familial des travailleurs qui résident en Suisse n'a jamais été soumis à un délai d'attente de 18 mois, mais de 12 mois. Le Conseil fédéral a supprimé ce délai d'attente d'une année, le 23 octobre 1993, en révisant son ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21).

298. En revanche, les travailleurs saisonniers (durée maximale de neuf mois) n'ont pas droit au regroupement familial. Ce statut pourrait être prochainement abandonné.

XII. Adoption à l'étranger (par. 19 et 30 des observations finales)

299. Le Comité s'inquiète de l'obligation, pour les personnes qui adoptent un enfant à l'étranger sous le régime de l'adoption simple, de faire une demande d'adoption plénière en Suisse si elles veulent que l'adoption soit reconnue comme telle en Suisse, procédure qui soumet l'adoption définitive à un délai probatoire de deux ans, pendant lequel, d'une part, les parents adoptifs peuvent renoncer à l'adoption et, d'autre part, l'enfant est au seul bénéfice d'un permis de séjour temporaire et renouvelable pour étrangers. Le Comité recommande que les mesures législatives nécessaires soient prises afin que l'enfant adopté à l'étranger obtienne, dès son arrivée en Suisse, soit la nationalité suisse si les parents sont suisses, soit un permis de séjour ou d'établissement si les parents sont au bénéfice d'un tel permis, et que le délai probatoire de deux ans pour que l'adoption soit accordée ne soit pas applicable à ces enfants.

300. Ces observations et recommandations du Comité appellent une réponse nuancée. Il faut en premier lieu distinguer selon que l'adoption étrangère peut ou non être reconnue en Suisse.

301. À défaut de convention internationale, une adoption étrangère peut être reconnue en Suisse si elle a été prononcée dans l'État du domicile des adoptants ou dans leur État national (art. 78, 1er al. de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP; RS 291)) et si les autres conditions de reconnaissance d'une adoption étrangère en Suisse sont remplies (art. 25 à 27, 31 LDIP). Or, selon la conception suisse actuelle, une adoption étrangère peut être reconnue en Suisse même si elle n'a été précédée d'aucune période probatoire ou si celle-ci est plus courte qu'en droit suisse.

302. Ainsi, dès que l'adoption est reconnue en droit suisse, l'enfant adopté bénéficie dans la législation sur les étrangers des mêmes droits que l'enfant du sang. L'enfant de moins de 18 ans adopté par des personnes titulaires d'une autorisation d'établissement recevra une autorisation d'établissement (art. 17, al. 2 LSEE) et l'enfant de moins de 18 ans adopté par un titulaire

d'une autorisation de séjour sera mis au bénéfice d'une autorisation de séjour (art. 38, 39 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21)). L'enfant qui n'acquiert pas la nationalité suisse a en principe le droit, après l'expiration d'un délai de 12 ans, de demander l'autorisation d'être naturalisé suisse (art. 15, 1er al. de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN)). Étant donné que les années entre 10 et 20 ans révolus comptent double, il est déjà possible de former une demande après six ans de résidence en Suisse (art. 15, al. 2 LN). Lorsque l'enfant est adopté à l'étranger par un ressortissant suisse et que l'adoption est reconnue en Suisse en tant qu'adoption plénière, l'enfant acquiert le droit de cité cantonal et communal de l'adoptant et par là même la nationalité suisse (art. 7 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse).

303. On constate donc que dans de très nombreux cas l'adoption est prononcée bien avant l'écoulement de la période de deux ans.

304. La situation est différente lorsque l'adoption ne peut pas être reconnue en Suisse. Dans un tel cas, les parents adoptifs peuvent requérir le prononcé d'une adoption plénière en Suisse. Pour que l'adoption plénière puisse être prononcée, les conditions du droit international privé (art. 75, 1er al. et 77, 1er et 2ème al., LDIP) et du droit interne suisses – en particulier l'écoulement d'une période probatoire de deux ans (art. 264 CCS) – doivent être remplies.

305. Avant de pouvoir accueillir en Suisse un enfant originaire de l'étranger en vue de son adoption, les parents adoptifs doivent requérir une autorisation préalable à cet effet auprès de l'autorité compétente de leur domicile en Suisse. Selon l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, une telle autorisation peut être accordée à l'enfant nourricier étranger si les conditions du Code civil suisse sur le placement des enfants et l'adoption sont remplies. Une autorisation d'entrée ainsi qu'une autorisation de séjour à l'année lui sont délivrées. Cette dernière lui est délivrée jusqu'au prononcé d'adoption.

306. Si l'adoption n'est pas prononcée et qu'elle échoue également après un nouveau placement, l'autorisation de séjour accordée en vertu de l'article 35 OLE ne peut être prolongée. Les échecs constatés dans des cas de placement en vue d'adoption sont rares. Lorsque tel est le cas toutefois, l'autorité autorise les enfants à poursuivre leur séjour en se fondant sur les articles 36 ou 13, lettre f OLE. Selon une pratique constante, ces enfants sont libérés du contrôle fédéral après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans. Ils obtiennent ainsi, en règle générale, une autorisation d'établissement après cinq ans. À ce jour, il n'y a pas eu de cas de retours forcés. Relevons d'ailleurs que la Convention de La Haye (voir par. 308) prévoit à son article 21, lettre c, qu'en dernier ressort il convient d'assurer le retour de l'enfant dans son État d'origine, si son intérêt l'exige.

307. De plus, il faut signaler qu'il est envisagé de modifier le Code civil suisse en réduisant la période probatoire de deux ans à un an. L'article 264 du CCS aurait alors la teneur suivante : "Un enfant peut être adopté si les futurs parents adoptifs lui ont fourni des soins et ont pourvu à son éducation

pendant au moins un an et si toutes les circonstances permettent de prévoir que l'établissement d'un lien de filiation servira au bien de l'enfant sans porter une atteinte inéquitable à la situation d'autres enfants des parents adoptifs".

308. Le 16 janvier 1995, la Suisse a signé la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. La procédure de consultation concernant cette Convention ainsi que l'avant-projet de loi fédérale y relative ont pris fin le 30 juin 1997 et les travaux en vue de la ratification sont en cours. Ces deux objets visent à institutionnaliser la coopération entre les autorités de l'État d'origine et les autorités de l'État d'accueil et à permettre ainsi un renforcement de la protection des enfants. Ils proposent en particulier des mesures pour combattre les abus, tels que la traite d'enfants. L'avant-projet de loi fédérale ne contient pas le droit à un permis d'établissement aux enfants au moment de leur entrée. Eu égard aux critiques émises lors de la procédure de consultation, la question du statut de police des étrangers des enfants qui entrent en Suisse pour y être adoptés fera l'objet d'un nouvel examen approfondi lors de la révision totale de la LSEE.

XIII. Protection des minorités (par. 20 des observations finales)

309. Bien que la Constitution fédérale ne contienne toujours pas de disposition qui reflète entièrement l'article 27 du Pacte, la question de la protection des minorités est un objectif constant pour la Suisse (voir deuxième partie du rapport consacré à l'article 27, par. 229 à 254).

310. Il convient de rappeler que les différentes minorités mentionnées à l'article 27 du Pacte bénéficient de toutes les libertés fondamentales garanties par la Constitution fédérale (et les lois fédérales en découlant), par la Convention européenne des droits de l'homme et par le présent Pacte. À cet égard, aucune distinction n'est opérée entre les personnes qui appartiennent à des minorités et qui possèdent la nationalité suisse et celles qui ne la possèdent pas (voir deuxième partie du rapport consacré à l'article 27, par. 235).

Liste des abréviations

Textes légaux

CCS	Code civil suisse, du 10 décembre 1907
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 1er novembre 1950
COS	Code des obligations suisse, du 30 mars 1911
CPS	Code pénal suisse, du 21 décembre 1937
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1982
LA	Loi fédérale sur l'asile, du 5 octobre 1979
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946
LEg	Loi fédérale sur l'égalité, du 24 mai 1995
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952
LPD	Loi fédérale sur la protection des données, du 19 juin 1992
LSC	Loi fédérale sur le droit international privé, du 18 décembre 1987
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964
OJF	Loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943
OLE	Ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986
PPF	Loi fédérale sur la procédure pénale, du 15 juin 1934

Recueils de législation et de jurisprudence, messages du Conseil fédéral

ATF	Recueil des arrêts du Tribunal fédéral suisse
FF	Feuille fédérale
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Départements fédéraux, organisations internationales, comités et commissions

CAT	Comité contre la torture des Nations Unies
CERD	Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFQR	Commission fédérale pour les questions féminines
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie publique
DFJP	Département fédéral de justice et police
OIT	Organisation internationale du Travail

Documentation

La Constitution fédérale, le projet de révision de la Constitution fédérale ainsi que tous les textes de loi et les documents cités ou mentionnés dans le présent rapport peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice, Division des affaires internationales, 3003 Berne.
