



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

Distr.  
GENERALE

CERD/C/SR.1248  
6 mars 1998

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMITE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE

Cinquante-deuxième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1248<sup>e</sup> SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,  
le mardi 3 mars 1998, à 15 heures

Président : M. ABOUL-NASR

SOMMAIRE

EXAMEN DES RAPPORTS, OBSERVATIONS ET RENSEIGNEMENTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS  
PARTIES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION (suite)

Rapport initial de la Suisse

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser une semaine au plus tard à compter de la date du présent document à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications éventuelles aux comptes rendus des séances publiques de la présente session seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la clôture de la session.

La séance est ouverte à 15 h 10

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION (point 7 de l'ordre du jour suite)

Rapport initial de la Suisse(CERD/C/270/Add.1; HRI/CORE/1/Add.29)

1. A l'invitation du président, M. Held, M. Rohner, M. Dieffenbacher, M. Wyss, M. von Kessel, M. Voeffray, Mme Petter, Mme Sambuc et Mme Angst Yilmaz (Suisse) prennent place à la table du Comité

2. M. HELD (Suisse), présentant le rapport initial de son pays (CERD/C/270/Add.1), dit que deux représentants de la Commission fédérale contre le racisme, un organisme créé par le Conseil fédéral à la suite de l'adhésion de la Suisse à la Convention, font partie de la délégation, ce qui atteste l'importance que le Gouvernement suisse attache à son dialogue avec le Comité. Etant donné le statut indépendant de cette Commission, ses vues ne coïncident pas nécessairement avec celles du Gouvernement suisse.

3. Le rapport initial de la Suisse (CERD/C/270/Add.1) a été établi en français et traduit en allemand et en italien, les deux autres langues officielles principales du pays.

4. Au cours des dernières années, le Gouvernement suisse a adhéré aux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Suisse est aussi partie à divers instruments régionaux tels que la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, et le gouvernement a, en 1997, proposé au Parlement de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, un instrument établi par un comité d'experts gouvernementaux présidé par la Suisse. S'agissant de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Suisse a joué un rôle de premier plan dans la mise au point du système de visites des lieux de détention. Elle appuie aussi activement les efforts actuellement déployés pour élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme afin de renforcer le principe de non-discrimination énoncé à l'article 14.

5. En décembre 1996, la Suisse a accepté l'amendement à l'article 8 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En outre, elle avait adopté trois ans auparavant des dispositions pénales réprimant diverses formes d'incitation à la discrimination raciale, ce qui lui a permis de retirer sa réserve à l'article 20, paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

6. La Suisse étant un pays de tradition moniste, la Convention s'est imposée dès l'adhésion à tous les organes législatifs, exécutifs ou judiciaires. Le Gouvernement suisse et le Tribunal fédéral ont affirmé en de nombreuses occasions le principe de la primauté du droit international sur le droit fédéral ou cantonal. Quant à la question de savoir si les normes du droit international

sont directement applicables, selon la jurisprudence suisse et la pratique des autorités, une disposition conventionnelle ne peut être invoquée directement en justice que si elle est inconditionnelle et suffisamment précise pour s'appliquer comme telle à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète. Il appartient en dernier ressort aux tribunaux de déterminer, dans chaque cas d'espèce, si une disposition conventionnelle se prête à une application directe. Dans les décisions concernant la Convention, le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé sur l'applicabilité directe de ses dispositions mais il pourrait très bien le faire à l'avenir.

7. A la suite de l'adhésion de la Suisse à la Convention, la législation pénale a été amendée afin qu'elle réprime les actes de discrimination raciale en vertu des articles 260 et 261<sup>bis</sup> du Code pénal ordinaire et 171 c) du Code pénal militaire. Le premier de ces articles interdit l'appel public à la haine raciale, la propagande raciste, les tentatives de nier, minimiser grossièrement ou justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité, et de refuser 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. Les auteurs de tels actes sont passibles de peines d'emprisonnement allant de trois jours à trois ans ou du paiement d'une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 francs suisses. Le législateur suisse est allé au-delà des exigences découlant de la Convention en incluant parmi les actes punissables la discrimination fondée sur des motifs religieux et le refus d'une prestation offerte publiquement, et en rendant les nouvelles dispositions applicables non seulement aux groupes mais aussi aux individus. En outre, les actes punissables doivent être poursuivis d'office, le dépôt d'une plainte n'étant pas nécessaire. Bien qu'adoptées à une très large majorité par les deux chambres du Parlement fédéral, ces dispositions pénales ont suscité une opposition, se réclamant principalement des libertés d'expression et d'information, qui a nécessité la tenue d'un référendum. Durant la campagne, le Gouvernement fédéral, des représentants des communautés catholique, protestante et juive et divers autres organismes se sont employés à expliquer la véritable nature de la nouvelle législation et à dissiper les craintes quant à ses conséquences. Les nouvelles dispositions ont été approuvées en septembre 1994 par 54,7 % des voix exprimées.

8. A ce jour, près de 30 condamnations ont été prononcées en application de cette législation et un certain nombre de procédures sont pendantes au niveau cantonal. Les tribunaux n'ont pas hésité à prononcer des peines d'emprisonnement : dans un cas, la peine prononcée était de 2 mois de prison ferme. Les condamnations à des peines de prison avec sursis varient entre 4 jours et 6 mois et les amendes entre 200 et 5 000 francs suisses. La plupart de ces condamnations se rapportent à des agissements, propos ou écrits à caractère raciste ou antisémite. Aucune condamnation n'est encore intervenue pour un refus de prestations publiques, peut-être parce qu'il est difficile de prouver le caractère raciste d'un tel refus lorsqu'il est exprimé verbalement. Certaines condamnations se rapportent à l'interdiction de nier ou justifier le génocide ou d'autres crimes contre l'humanité, par exemple celles intervenues à l'occasion de la distribution en suisse de l'ouvrage de Roger Garaudy intitulé Les mythes fondateurs de la politique israélienne. Le principal distributeur a été condamné à quatre mois de prison avec sursis et deux libraires genevois se sont vu infliger des amendes.

9. Dans un arrêt rendu le 5 décembre 1997, le Tribunal fédéral a interprété certains éléments centraux de la nouvelle législation dans une affaire se

rapportant à un publipostage contenant des propos antisémites. Le Tribunal, rejetant un appel formé contre une condamnation à une peine de prison et une amende, a déclaré que la législation couvrirait également les actes qui, sans être une incitation directe à la haine ou à la discrimination raciale, "attisent" ou "excitent" de tels sentiments. L'arrêt se réfère explicitement à l'article 4 de la Convention. Le fait que plusieurs affaires relatives à la nouvelle législation pénale ont connu un écho important auprès des médias et de l'opinion publique a renforcé son effet préventif.

10. Outre la Commission fédérale contre le racisme, les autorités suisses ont créé une Commission fédérale des étrangers dont le mandat est décrit au paragraphe 175 du rapport. Un certain nombre d'institutions similaires ont été constituées au niveau cantonal et communal, notamment dans les cantons de Zoug et du Valais. Des organismes consultatifs pour les étrangers existent dans certaines communes, généralement citadines, et dans la plupart des cantons. L'une des plus anciennes est la Chambre consultative des immigrés de Lausanne qui vise à associer les diverses communautés étrangères de la ville aux décisions politiques. Treize de ses 42 membres sont des représentants des immigrés élus au suffrage universel et les autres membres, souvent eux aussi d'origine étrangère, sont délégués par la municipalité, le conseil communal et les milieux syndicaux, patronaux, sociaux et religieux.

11. Le Gouvernement suisse oeuvre à une intensification des mesures prises en faveur de l'intégration à tous les échelons de l'Etat. L'intégration ne doit pas être confondue avec l'assimilation et n'implique aucune renonciation à la culture originelle ou à la nationalité. Les villes de Berne et de Zurich ont élaboré des concepts directeurs pour la politique d'intégration. Les étrangers résidant dans le canton de Neuchâtel disposent du droit de vote sur le plan communal depuis plusieurs décennies. Un mouvement appelé "Salut l'étranger" a été créé en 1994 avec l'appui des autorités cantonales dans le but de rapprocher les communautés étrangères du reste de la population. Plus de 60 manifestations sont prévues dans le cadre de ce mouvement en 1998. Deux commissions fédérales d'experts ont formulé récemment des propositions pour favoriser l'intégration dans les domaines suivants : marché de l'emploi, école et formation professionnelle, intégration des femmes étrangères, vie commune et organisation des loisirs, participation et coresponsabilité au niveau politique. Une proposition dont est saisi le Parlement fédéral tendant à inclure un article sur l'intégration dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers consacrerait un engagement financier accru de la Confédération et soutiendrait les activités des organisations et des individus oeuvrant à la promotion de l'intégration.

12. La politique en matière d'immigration, connue sous le nom de "modèle des trois cercles" et présentée aux paragraphes 52 à 56 du rapport est actuellement examinée à la lumière de propositions formulées par une commission d'experts. Le gouvernement devrait sous peu soumettre un rapport sur ce sujet au Parlement. Dans le cadre de la nouvelle politique, le modèle des trois cercles serait abandonné. Mis à part le régime particulier mis en place pour les ressortissants des Etats de l'Union européenne, aucune distinction ne serait établie en fonction du pays d'origine. L'accent serait mis sur les qualifications professionnelles, la formation générale, l'âge, les connaissances linguistiques et la capacité d'adaptation professionnelle. Les décisions relatives à l'admission d'étrangers en Suisse seraient prises à la lumière des obligations internationales du pays et pour des motifs humanitaires. Les personnes dont la

requête d'asile est à l'examen, celles admises à titre provisoire et les étrangers dont le départ ne pourrait être exécuté recevraient un statut de séjour provisoire. Le statut des différentes catégories de séjour serait simplifié et le statut de saisonnier aboli et remplacé par un statut de séjour de courte durée. Toutes les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour pourraient faire venir leur famille en Suisse.

13. La fondation destinée à aider la communauté suisse des gens du voyage a été créée en mai 1997. Elle vise à trouver des solutions aux principaux problèmes, à savoir la question des places de stationnement, des patentes et de la scolarisation des enfants; elle sert de forum de consultation entre les représentants des gens du voyage et des autorités centrales et locales et s'efforce de sensibiliser l'opinion publique à la situation des gens du voyage.

14. Le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture se sont déclarés préoccupés par des allégations de mauvais traitements dont se rendraient responsables des membres des forces de police cantonales, notamment à l'égard d'étrangers. Outre que de tels agissements sont sanctionnés par les autorités compétentes et les tribunaux, des mesures préventives ont été prises ces dernières années sous la forme de deux programmes de sensibilisation à l'interculturalisme élaborés à la demande de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et de police et mis en oeuvre par l'Institut suisse de police. Les thèmes de ces programmes sont "Police, migrants et minorités ethniques" et "Droits de l'homme et libertés fondamentales".

15. En décembre 1994, le Parlement suisse a adopté un arrêté fédéral destiné à faciliter la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Aux termes de cet arrêté, la Suisse s'est engagée à donner suite aux demandes d'arrestation et de transfert de personnes poursuivies que pourraient formuler ces tribunaux. Plusieurs arrestations ont été effectuées et un accusé a été transféré à Arusha en août 1997. La Suisse milite aussi activement en faveur de la création d'une cour criminelle internationale permanente.

16. Mme SAMBUC (Suisse), parlant au nom de la Commission fédérale contre le racisme, dit que bien que nommée par le Conseil fédéral, la Commission n'est pas un organe administratif. Ses membres ne sont pas des fonctionnaires mais représentent la société civile, en particulier des organisations non gouvernementales (ONG) antiracistes. La Commission est une instance de sensibilisation et de prévention travaillant dans un esprit d'indépendance réelle. C'est ainsi qu'elle a critiqué la politique gouvernementale dite "des trois cercles". Un rapport sur l'antisémitisme établi à la demande du gouvernement doit paraître prochainement.

17. La Commission s'efforce dans tous les cas de susciter un débat public sans volonté de stigmatiser. Bien qu'il y ait eu des manifestations de rejet inquiétantes à l'égard de ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Union européenne et de membres de la minorité juive en Suisse, il convient de souligner l'existence d'une tradition de tolérance des minorités et la cohabitation généralement sans problème entre Suisses et étrangers, notamment là où le nombre d'étrangers est le plus élevé. Bien entendu, le racisme peut aussi être un problème pour les Suisses, en particulier les gens du voyage qui ont des difficultés à travailler et à maintenir leur mode de vie. La Commission a

pleinement confiance dans le processus qui s'est engagé avec la ratification de la Convention par la Suisse.

18. Une réserve s'impose toutefois : aussi indépendante soit-elle, la Commission est tributaire des moyens financiers que lui fournissent les autorités, et ces moyens sont tout à fait insuffisants, comme le sont ceux fournis aux ONG locales qui relaient son action. Il faut donc convaincre les autorités de donner à la Commission les moyens nécessaires pour accomplir ses tâches.

19. Mme ANGST YILMAZ (Suisse) dit que la Commission a un large mandat, s'occupant de toutes les formes de discrimination raciale, directe ou indirecte. Elle peut choisir ses principaux domaines d'activité. Durant les deux premières années, elle s'est intéressée notamment aux gens du voyage et à la minorité jénisch, à l'intégration des étrangers, aux causes du racisme, à la situation des musulmans et à la résurgence de l'antisémitisme qui a résulté du débat concernant les fonds juifs se trouvant dans des banques suisses. La Commission a lancé une campagne de publicité qui a reçu une récompense des Nations Unies, a commencé à publier un journal destiné au monde du travail, favorise la recherche sur le racisme et la xénophobie et distribue gratuitement son bulletin aux membres du gouvernement. Elle a des contacts réguliers avec les autorités aux niveaux fédéral, cantonal et local afin de sensibiliser celles-ci aux problèmes de la discrimination raciale, et a souligné que les pouvoirs publics avaient la responsabilité d'engager d'office des procédures en application du nouvel article 261 bis du Code pénal. Elle joue aussi le rôle de médiateur, bien que son action en cette qualité soit limitée par le fait que ses pouvoirs sont purement consultatifs.

20. Le PRESIDENT remercie la délégation suisse d'avoir présenté le rapport, et note que c'est la première fois que la délégation d'un Etat partie comprend des membres dont les vues ne correspondent pas à ceux du gouvernement.

21. M. van BOVEN (Rapporteur de pays) dit qu'il considère que tout ce qui a été dit durant la présentation du rapport émane de l'Etat partie.

22. Outre le rapport initial et le document de base (HRI/CORE/1/Add.29), le Rapporteur a utilisé d'autres sources d'information comme les bulletins de la Commission fédérale contre le racisme, un rapport du Forum suisse contre le racisme et une monographie sur les incidents racistes établie par M. Hans Stutz. S'il se félicite que la Suisse ait récemment ratifié un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, il relève que l'Etat partie a formulé deux réserves à la Convention, et une question générale appelant des éclaircissements est celle du statut de la Convention au sein de l'ordre juridique interne. La question cruciale est de savoir dans quelle mesure les dispositions de la Convention pourraient, directement ou indirectement, jouer un rôle dans la pratique judiciaire du pays, bien qu'il n'y ait pas encore eu de décision judiciaire formelle sur ce point. Une autre question générale est celle des mesures spécifiques prises pour donner effet à la Convention - la création de la commission fédérale contre le racisme et l'insertion dans le Code pénal de l'article 261 bis visant à donner effet aux articles 4 et 5 f) de la Convention. Bien qu'elles soient importantes, ces deux mesures suffisent-elles à donner pleinement effet à la Convention en Suisse ?

23. S'agissant de la récente loi fédérale sur l'égalité entre les hommes et les femmes, n'y a-t-il pas de motifs aussi valides et pressants pour introduire une loi fédérale générale sur l'égalité ou une loi fédérale contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ?

24. Le rapport, qui suit grosso modo les directives du Comité, ne contient pas suffisamment de renseignements sur la pratique effective, sur les mesures prises pour accorder une réparation aux victimes de discrimination raciale ou de violences raciales, ni sur les politiques préventives. En ce qui concerne l'importante population étrangère vivant en Suisse, le vaste système de surveillance des étrangers, notamment par la police, et le classement des étrangers en différentes catégories, qui est stigmatisant et discriminatoire dans son effet, sont des questions préoccupantes.

25. M. van Boven se félicite des renseignements fournis sur les minorités. La minorité jenisch mérite une attention particulière. Les révélations concernant les abus dont ils ont été victimes au début des années 70 (par. 40 du rapport), sont une triste illustration, et dont la Suisse n'a aucunement l'exclusivité, de ce qui peut arriver aux groupes de population marginalisés dont le style de vie est différent. Il note donc avec intérêt l'annonce par la délégation de la création d'une fondation spéciale travaillant pour leur compte. Le Comité souhaitera cependant surveiller de près quelles mesures de réparation sont et seront prises. Il souhaiterait en outre disposer de davantage de renseignements sur ce qui est fait pour permettre aux Jenisch de franchir sans entrave les limites cantonales. A l'heure actuelle, ils sont apparemment assujettis à 26 différents textes législatifs restreignant leur résidence et leurs déplacements. Quelles mesures sont prises pour remédier à la criminalisation des Jenisch ainsi que des Sinti et des Roms par la police et autres autorités publiques ainsi qu'au discrédit dont ils sont victimes ?

26. Le rapport reconnaît avec franchise que les politiques et les procédures de naturalisation sont trop longues et trop sélectives. Si le droit d'accorder sa nationalité est un droit souverain de chaque Etat, le classement par la Suisse des étrangers en catégories a pour effet, dans l'octroi de la nationalité, de donner naissance à des distinctions, exclusions, restrictions ou préférences fondées sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

27. En ce qui concerne la réserve à la Convention formulée par la Suisse pour ce qui est de sa politique d'immigration (par. 52 à 56) et par laquelle elle se réserve le droit d'appliquer ses dispositions législatives concernant l'admission des étrangers sur le marché suisse du travail, le rapport explique que cette politique est fondée sur le modèle des "trois cercles" décrit au paragraphe 54. Cette politique est très franche quant aux critères conduisant à classer un pays dans le cercle médian ou dans le cercle extérieur, l'un de ces critères étant "une culture marquée par les idées européennes... et des conditions de vie ... similaires aux nôtres". Le Comité vient d'être informé que ce modèle pourrait bientôt être modifié, mais la question mérite qu'on s'y arrête. Le rapport lui-même concède que cette politique rend assurément l'admission plus difficile pour les personnes appartenant à d'autres groupes ethniques ou "races" parce que leur capacité à s'intégrer est limitée, et la Commission fédérale contre le racisme a publiquement déclaré qu'elle considérait que cette politique est contraire à la Convention, étant ethnocentrique,

eurocentrique et contraire à la dignité humaine, et le Rapporteur du pays pense quant à lui qu'elle devrait être abandonnée. L'argument du gouvernement selon lequel cette politique ne vise pas à opérer une discrimination raciale ne tient pas compte du fait que la définition de la "discrimination" dans la Convention vise non seulement l'objectif poursuivi mais aussi l'effet produit. En outre, si parmi les publicistes une grande partie de la doctrine considère que chaque pays est souverain dans la formulation des réserves dès lors que ces réserves ne sont pas incompatibles avec l'objet et le but de la Convention, le modèle des "trois cercles", qui est couvert par la réserve, est de fait contraire à l'objet et au but de la Convention. Il a un effet raciste non seulement sur les politiques d'immigration mais aussi sur des segments de la population vivant déjà en Suisse.

28. L'examen dans le rapport du principe de l'égalité de traitement et de son application aux rapports entre individus (par. 57, 58) n'est pas convaincant. L'interprétation des dispositions du droit privé visée au paragraphe 57 est quelque peu vague eu égard au libellé non ambigu de l'alinéa 1 d) de l'article 2 de la Convention. Les doutes du Rapporteur à cet égard sont aggravés par le fait que, dans leurs relations contractuelles privées, dans la mesure où aucune infraction pénale n'est commise, les individus peuvent conclure des contrats de travail ou des baux de location, par exemple, avec des parties de leur choix, malgré l'interdiction de la discrimination raciale. Le gouvernement a souligné que la Convention ne s'appliquait qu'au domaine de la "vie publique", et que le principe sacro-saint en Suisse de la liberté de contracter demeure inchangée. Pourtant, comment distingue-t-on entre vie publique et vie privée ? Ces notions ne sont-elles pas en train de connaître une évolution majeure en droit interne comme en droit international ? La liberté des contrats est-elle un principe aussi inviolable qu'on le dit parfois, en particulier lorsqu'une partie est très forte et l'autre vulnérable et défavorisée ? Que dit le droit suisse si un gros propriétaire immobilier refuse de conclure des baux de location pour des motifs raciaux ou ethniques ? Une loi générale sur l'égalité ou une loi globale contre la discrimination raciale n'aurait-elle pas un meilleur effet pratique et préventif s'agissant d'appliquer la Convention que les vagues notions invoquées dans le rapport ?

29. L'article 3 de la Convention, relatif à la ségrégation raciale et à l'apartheid, est souvent à tort considéré comme ne concernant que l'Afrique du Sud. Le Rapporteur appelle l'attention du Gouvernement suisse sur le sens plus large et l'importance de l'article 3 à la lumière de la recommandation générale XIX du Comité et il l'invite à faire rapport plus exhaustivement à ce dernier dans son prochain rapport périodique. En outre, ayant suivi les relations de la Suisse avec le régime d'apartheid pendant plusieurs décennies, il considère que les paragraphes 61 à 63 du rapport ne donnent pas une description complète et équilibrée de ces relations.

30. En ce qui concerne l'article 4, la loi pénale n'est qu'un aspect d'une stratégie plus large de lutte contre la discrimination raciale. Deux des recommandations générales du Comité expliquent la portée de l'article 4. L'article 261**bis** du Code pénal reprend en grande partie l'article 4 a), mais le Rapporteur se demande pourquoi il ne contient pas de référence à l'origine nationale. Le Rapporteur ne comprend pas la déclaration figurant au paragraphe 72 selon laquelle l'article 5 f) de la Convention n'oblige pas les Etats à incriminer pénalement le refus d'accès aux lieux et services destinés à l'usage du public. Un tel refus est assurément illégal au regard de



la Convention, bien que celle-ci n'exige pas qu'il soit pénalement incriminé. L'article 261**bis** a un champ d'application plus étroit que l'article 4 a) de la Convention parce que l'atteinte à la paix publique requiert un seuil de criminalité plus élevé que la violation de la dignité humaine. Cette interprétation est-elle correcte ? Davantage de renseignements sont souhaitables en ce qui concerne l'interprétation et l'application de l'article 261**bis** par les autorités judiciaires. Compte tenu de la clause de sauvegarde figurant dans le chapeau de l'article 4 de la Convention lui-même, la réserve suisse à cet article est, d'un point de vue juridique, superflue. Il semble que les motifs de cette réserve aient surtout été politiques, la Suisse n'avait pas encore donné effet à la dernière partie de l'article 4 b), aux termes de laquelle l'appartenance à des organisations qui sont déclarées illégales et sont interdites doit être réprimée pénalement. Le Rapporteur souhaiterait entendre la délégation sur ce point.

31. En ce qui concerne l'article 5, M. van Boven souligne qu'il importe de lutter contre les pratiques discriminatoires du point de vue des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier s'agissant des groupes racialement et ethniquement défavorisés, et s'inquiète du fait que la loi fédérale relative aux mesures de coercition autorise dans certains cas la détention administrative des étrangers sans permis d'établissement temporaire ou permanent, notamment les demandeurs d'asile et les mineurs de plus de 15 ans, pendant une période pouvant aller jusqu'à un an en attendant l'expulsion. Les périodes de détention prévues sont beaucoup plus longues que nécessaire et, de plus, les mesures de contrainte aboutissent à une criminalisation générale des demandeurs d'asile.

32. Pour ce qui est du droit à la sécurité de la personne, des étrangers ou des Suisses d'origine étrangère auraient fait l'objet de mauvais traitement à l'occasion de leur arrestation ou alors qu'ils étaient en garde à vue. Un cas cité est celui d'un militant des droits de l'homme, M. Clément Nwanko, un avocat africain qui participait à une session de la Commission des droits de l'homme qui a été arrêté, humilié, maltraité et condamné. Ceci est un exemple de nombreux autres cas similaires en Suisse, mais il est particulièrement préoccupant parce que la couleur de la peau de l'intéressé a certainement joué un rôle dans les accusations portées contre lui, son arrestation brutale et sa condamnation sommaire. Il faut empêcher à l'avenir de tels incidents racistes, conformément à la Recommandation générale XIII relative à la formation des responsables de l'application des lois à la protection des droits de l'homme. Des renseignements devraient être fournis sur le programme de formation actuellement dispensé aux policiers, un programme qui devrait se poursuivre et recevoir la priorité.

33. A l'heure actuelle, seuls les cantons de Neuchâtel et du Jura accordent le droit de vote aux étrangers, et dans certains cantons et communes les étrangers peuvent être nommés membres de comités officiels. Que peuvent faire les autorités fédérales pour que ces pratiques louables soient plus largement répandues ?

34. En ce qui concerne la liberté de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur de l'Etat, M. van Boven note que le rapport invoque l'article 1, paragraphe 2 de la Convention pour justifier les restrictions imposées à cet égard aux étrangers (par. 105 et 106). Toutefois, cet article ne prévoit pas de distinctions, d'exclusions, de restrictions ni de préférences

entre les diverses catégories de non-ressortissants qu'implique le modèle des "trois cercles". La conformité de ce modèle avec la Convention est donc ainsi sujette à caution.

35. Quant à la liberté d'opinion et d'expression, le décret de 1948 concernant la possibilité pour les étrangers de faire des discours politiques (par. 135) devrait être abrogé ou amendé de telle manière qu'il soit conforme aux normes internationales, comme l'a recommandé le Comité des droits de l'homme.

36. Pour ce qui est des droits économiques, sociaux et culturels, bien que les travailleurs étrangers soient censés être protégés contre les licenciements pour motifs raciaux et les locataires protégés contre les actes de discrimination raciale, comme indiqué aux paragraphes 153 et 162 du rapport, M. van Boven aimerait savoir quelle est l'efficacité de ces types de protection et si ces garanties sont appliquées en droit du travail et en droit civil. Dans quelle mesure l'assistance financière pour l'amélioration du logement et la promotion de la construction et de l'accès à la propriété est-elle utilisée au bénéfice des groupes et des personnes racialement et ethniquement défavorisés ?

37. En ce qui concerne l'article 6 de la Convention, le document de base (HRI/CORE/1/Add.29) explique le système d'harmonisation et de réadaptation des victimes et le paragraphe 167 du rapport indique que l'article 261s du Code pénal ouvre des recours judiciaires aux victimes de discrimination raciale. Toutefois, des renseignements seraient nécessaires sur le nombre de plaintes déposées et les procédures engagées sur les cas dans lesquels des victimes ont bénéficié d'une indemnisation ou d'autres formes de réparation.

38. M. van Boven a été informé que les centres cantonaux d'assistance de Genève et du canton de Vaud, et peut-être d'autres cantons, n'admettaient pas que les victimes de discrimination raciale puissent aussi subir un préjudice psychologique et donc avoir droit à une indemnisation et à la réparation de leur préjudice moral. Il estime que cette attitude est indûment restrictive et demande quelle influence les autorités fédérales peuvent exercer pour faire en sorte que la loi fédérale sur l'assistance aux victimes d'infractions soit appliquée correctement afin que justice puisse être faite conformément à l'article 6 de la Convention.

39. Les autorités suisses ont créé la Commission fédérale contre le racisme conformément à la Recommandation générale XVII (42) du Comité. Toutefois, il semble que cette Commission manque sérieusement de personnel compte tenu de sa charge de travail. La Suisse étant devenue partie à la Convention, le gouvernement est-il prêt à fournir un appui substantiel à la Commission et aux autres organisations et organes suisses actifs dans les domaines couverts par les articles 2 e) et 7 de la Convention ?

40. Bien que ce soient les cantons qui sont au premier chef responsables de l'application concrète des principes concernant l'éducation antiraciste, l'Etat et donc les autorités fédérales sont tenus de faire en sorte que les engagements internationaux de la Suisse en vertu de la Convention soient respectés.

41. Le rapport ne mentionne pas l'article 14 de la Convention. Il semble que la Suisse attende, pour décider si elle fera ou non une déclaration en vertu de l'article 14, de pouvoir faire le bilan de son expérience des procédures de rapport prévues dans la Convention. Ayant maintenant acquis une certaine

expérience de ces procédures, le Conseil fédéral est encouragé à envisager de reconnaître le droit de pétition individuel. La Suisse doit être félicitée d'avoir ratifié l'amendement à l'article 8, paragraphe 6 de la Convention.

42. Il faut se réjouir que la Suisse ait ratifié la Convention et présenté son rapport initial. Depuis qu'elle est devenue partie à la Convention, la Suisse a pris d'importantes mesures pour lutter contre la discrimination raciale. Toutefois, le sentiment profondément enraciné en Suisse d'antagonisme à l'égard des gens d'origine étrangère, le contrôle policier puissant et parfois brutal et une politique d'immigration officielle qui compromet l'objectif de la Convention signifient que la Suisse doit mettre en oeuvre une stratégie très globale pour appliquer pleinement les dispositions de la Convention et éliminer la discrimination raciale.

43. M. van Boven se félicite de la déclaration selon laquelle le Conseil fédéral envisage de publier les résultats de l'examen des rapports de la Suisse par les organes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'homme. Quelles mesures concrètes sont envisagées ? Enfin, des renseignements sont nécessaires sur la situation des Albanais du Kosovo demandeurs d'asile en Suisse. Il semble que leurs demandes vont être rejetées, ce qui signifie qu'ils vont être contraints de rentrer dans leur pays d'origine où la situation est de plus en plus dangereuse.

44. M. VALENCIA RODRIGUEZ applaudit au rapport initial de la Suisse, qui est conforme aux directives qu'avait données le Comité.

45. La politique suisse, exposée au paragraphe 44, qui concerne les restrictions imposées au nombre de nouveaux immigrants reçus dans le pays et le contingentement des autorisations de séjour à des fins lucratives peut se comprendre jusqu'à un certain point. Si elle est appliquée dans un esprit d'équité uniformément à tous les étrangers, il n'y a aucune raison que le Comité s'en inquiète. Le risque demeure cependant que certaines considérations discriminatoires fondées sur l'origine ethnique ou nationale ne finissent par contaminer cette politique.

46. Il faut noter que la politique d'"intégration" dont il est question au paragraphe 46 du rapport n'est pas la même chose qu'une politique d'assimilation. Les étrangers sont acceptés au sein de la communauté suisse sans avoir à renoncer à leur acquis culturel, national ou ethnique.

47. M. Valencia Rodriguez se dit heureux de l'abandon du modèle des "trois cercles". Il est certes compréhensible que les personnes provenant de certains groupes de pays reçoivent un traitement plus favorable que les autres en vertu de certains accords régionaux, mais il faut craindre d'autres formes de différenciation ou de discrimination, tenant par exemple à des raisons raciales ou ethniques, dans le cas de ressortissants provenant de pays qui ne sont pas parties à de tels accords. Aussi, avec l'abandon du modèle des "trois cercles", le Gouvernement suisse pourrait-il envisager de retirer la réserve qu'il a faite à propos de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention.

§48. Le nouvel article 261**bis** du Code pénal suisse est une innovation fort bien venue du point de vue de l'article 4 de la Convention. Il est cependant inquiétant de constater que le fait d'être membre d'une association raciste

n'est pas puni par la loi. Le Gouvernement suisse pourrait envisager de retirer la réserve qu'il a faite à l'article 4 de la Convention.

49. Pour ce qui est de l'article 5, la Suisse a restreint certains droits dans le cas des étrangers. Là encore, il faudrait veiller à ce que ces restrictions s'appliquent uniformément à tous les étrangers et non à certaines catégories d'entre eux.

50. M. RECHETOV félicite le Gouvernement suisse d'avoir présenté un rapport initial si bien préparé et si convaincant. Il a pour sa part le plus grand respect pour l'organisation sociale et les institutions de la Suisse et pour la contribution que ce pays apporte à la stabilité de l'ensemble de l'Europe. Des échanges objectifs avec l'Etat partie aideraient à améliorer les rapports interethniques en Suisse et à faciliter la mise en application de la Convention, et irait dans le sens des intérêts des Suisses eux-mêmes.

51. Pour ce qui est de la question des langues des minoritaires, on peut se demander si le fait que l'usage du rhéto-romanche dans la sphère fédérale soit "régé par la loi" ne signifie pas que cet usage est en fait limité. Il faut espérer que le risque de disparition qui pèse sur le rhéto-romanche, évoqué au paragraphe 30, n'est pas le résultat d'une politique restrictive.

52. Les paragraphes 34 et 50 traitent de l'obligation qu'a la Suisse d'assurer l'égalité devant la loi. Certaines mesures, comme les contrôles de la police, notamment la tenue de fichiers sur les déplacements de certains étrangers, ne sont peut-être pas toujours bien agréables, mais on peut y voir une mesure légitime dans certaines circonstances, notamment quand les intéressés présentent un risque pour l'Etat.

53. Il est tout à fait souhaitable que la Suisse envisage d'abandonner sa politique d'immigration en "trois cercles", fondée sur des jugements de valeur erronés sur la contribution que les ressortissants de tel ou tel pays pourraient apporter à la vie suisse. La mention qui est faite au paragraphe 56 du "critère de la capacité d'intégration" est inquiétante en ce qu'elle signifie que certains groupes ethniques ou nationaux sont plus capables que d'autres de s'intégrer à la société suisse, conception qui est contraire à l'esprit de la Convention.

54. Pour ce qui est du paragraphe 58 du rapport, la Suisse devrait veiller à ce que toutes les dispositions de la Convention soient mises en application tant dans le domaine public que dans le domaine privé.

55. Il est agréable de noter que la Suisse reconnaît que, même si la liberté d'expression est un droit majeur dans un Etat démocratique, l'intérêt collectif correspondant à l'exercice de cette liberté doit s'effacer devant l'intérêt supérieur de la victime lorsqu'un discours discriminatoire fait injure à la dignité humaine.

56. M. BANTON déclare souscrire aux observations des orateurs qui l'ont précédé et rappelle l'affaire Clément Nwankwo, qu'a également examinée le Comité contre la torture. Selon une déclaration attribuée au chef de la police de Genève, l'agent de police qui avait agressé M. Nwankwo a été apparemment sanctionné d'une semaine de mise à pied sans traitement. Cela est étonnant. Au Royaume-Uni par exemple, un agent de police dont les supérieurs apprennent qu'il

a agressé un citoyen peut s'attendre à des poursuites pénales et, s'il est condamné, à une peine de prison ferme ou avec sursis, sans compter un licenciement à peu près certain. La déclaration du chef de la police oblige donc à se demander si la Suisse respecte bien les obligations qui lui incombent en vertu de l'alinéa b) de l'article 5 de la Convention.

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre du Comité, dit partager l'étonnement de M. Banton. Il a été tout aussi étonné d'apprendre au début de la séance qu'une personne avait été sévèrement punie, avant même que la France ait pris une décision sur ce point, pour avoir simplement vendu un ouvrage de l'auteur français Roger Garaudy, et cela bien que la Suisse ait fait une réserve sur l'article 4 de la Convention. C'est apparemment une question de qualité de la victime : par exemple, personne n'a songé en Suisse à poursuivre en justice le distributeur du livre de Salman Rushdie, qui faisait injure à l'islam, aux musulmans et aux Arabes, alors que Garaudy s'était simplement interrogé sur le nombre de personnes qui avaient péri dans les chambres à gaz. Pour prendre un autre exemple, deux années auparavant un dessin injurieux pour les Arabes et les musulmans figurait sur la couverture d'un annuaire téléphonique suisse. La personne responsable de ce dessin n'a pas été poursuivie en justice. L'annuaire a été retiré de la circulation par la suite et l'affaire a été classée. Lorsqu'il s'agit d'un musulman ou d'un Arabe, tout est permis.

58. M. DIACONU rappelle que le Comité ne se contente pas d'examiner les questions de discrimination à l'encontre des étrangers, car la discrimination raciale peut également concerner les nationaux eux-mêmes, soit à titre individuel soit à titre collectif, comme la Suisse reconnaît au paragraphe 38 de son rapport.

59. Il est important que le droit interne de chaque Etat contienne des dispositions particulières pour définir et réprimer la discrimination raciale. Il ne suffit pas de renvoyer, par une référence générale, à l'égalité des citoyens. Comme il y a beaucoup d'étrangers qui vivent sur son territoire, la Suisse doit appliquer strictement toutes les dispositions de la Convention, et ce d'autant plus que la délégation suisse elle-même reconnaît que l'exclusion et l'intolérance progressent dans le pays.

60. Pour ce qui est de l'article 4, le droit suisse ne donne aucune définition du délit de discrimination raciale, délit qui mériterait d'être puni plus sévèrement; sur ce point, la législation devrait être révisée. Mais il est encourageant de noter que la doctrine juridique suisse actuelle veut qu'une règle impérative de droit international jus cogens peut motiver l'annulation d'une initiative législative populaire (par. 87). L'interdiction de la discrimination raciale est en fait reconnue comme une règle impérative du droit international par la plupart des juristes et divers organes des Nations Unies, y compris la Cour internationale de Justice.

61. Pour ce qui est de l'alinéa iv) du paragraphe d) de l'article 5, M. Diaconu juge que les explications données au paragraphe 146 du rapport laissent à désirer. Le fait que ce soit au juge de prononcer la dissolution d'une association menaçant la sûreté de l'Etat est courant dans tous les pays. Le point important, c'est qu'il doit être possible d'invoquer la discrimination raciale comme un motif de dissolution.

62. Pour ce qui est de l'emploi des langues, M. Diaconu souhaiterait savoir si les étrangers et leurs enfants peuvent suivre leurs études dans leur langue maternelle.

63. M. NOBEL s'intéresse d'abord à la politique des "trois cercles" de triste mémoire (par. 54 à 56) qui illustre le dilemme auquel font face un certain nombre de pays européens soucieux de concilier la mise en place de politiques d'immigration restrictives, notamment à l'égard des immigrants non européens, et l'accomplissement des obligations que leur impose la Convention. Une politique qui vise délibérément à réduire au minimum absolu le nombre d'immigrants non européens porte en elle le germe du racisme. Il est fondamental de veiller à ce que toute politique d'immigration soit exempte de tout esprit raciste. Ainsi, on peut dire rétrospectivement que l'ancien système américain des quotas d'immigration était incontestablement raciste. Aussi M. Nobel, tout en soulignant la sincérité dont les auteurs du rapport font preuve en évoquant le modèle à "trois cercles", insiste sur la nécessité de réviser la philosophie qui sous-tend ce modèle.

64. Abordant ensuite les paragraphes 57 et 58, M. Nobel croit déceler une certaine confusion entre la notion de vie privée et celle de secteur privé. Il va sans dire que nul ne peut être contraint par la loi de conformer sa vie privée aux principes de la non-discrimination et que chacun est libre de choisir ses amitiés et ses alliances : tout cela ressortit à la sphère de la vie privée. En revanche, le secteur privé est ce qui touche à l'emploi et au logement, à l'enseignement, au crédit et à la finance, aux loisirs et à la culture, au moins dans la sphère économique. Du point de vue des victimes, la question n'est pas de savoir si la discrimination se manifeste dans le secteur public ou dans le secteur privé, mais bien d'en éliminer les manifestations de la vie publique.

65. Le PRESIDENT, prenant la parole en sa qualité de membre du Comité, fait remarquer que le problème de l'immigration concerne non seulement l'Europe mais aussi l'ensemble de la planète. Son propre pays compte 4 millions d'immigrants soudanais. L'immigration est un phénomène qui a engendré d'énormes problèmes dans beaucoup de pays africains.

66. M. GARVALOV dit que nul ne conteste que la Suisse soit une société démocratique aux traditions anciennes. Certains passages du rapport peuvent cependant être remis en question. Pour ce qui des minorités culturelles et religieuses (par. 27 à 32), on croit savoir que la Suisse a ratifié la Convention pour la protection des minorités nationales. Comment définit-elle ce qu'est une "minorité nationale" ? Il est dit dans le rapport que la Suisse n'a pas de minorités ethniques et que toutes les minorités y sont linguistiques ou religieuses. Est-ce que l'on peut dire que deux Suisses qui ont la même langue maternelle sont automatiquement de la même souche ethnique ?

67. Il y a environ 68 000 Suisses qui parlent le rhéto-romanche. Le rapport initial parle de 0,6 % de la population, alors que le document de base (HRI/CORE/1/Add.29) donne le chiffre de 0,8 %. Il y a en Suisse des communautés d'immigrants d'une certaine importance, dont beaucoup comptent beaucoup plus de personnes qui parlent leur langue maternelle que la communauté rhéto-romanche, et pourtant le rapport ne dit rien des langues en question.

68. Le Comité et l'Etat partie ne s'entendent visiblement pas sur le sens à donner à l'article 4 de la Convention. Le Comité attend donc avec intérêt le

prochain rapport périodique, dont il faut espérer qu'il donnera plus d'explications sur cette disposition particulière.

69. Pour ce qui est de la politique d'intégration de la Suisse (par. 45 et 46), si la réussite de cette politique est fonction de la fréquence et de la diversité des relations sociales sur les lieux de travail et dans les loisirs, on peut se demander si les immigrants ont assez de temps pour cultiver leur propre langue et leurs propres traditions.

70. M. Garvalov se dit intrigué par le modèle des "trois cercles", et surtout par le critère de répartition des pays entre le cercle médian et le cercle extérieur [par. 54 b)]. Celui de la "culture" est marqué par les idées européennes au sens large. Est-ce que la Bulgarie, par exemple, qui a été fondée en Europe au VII<sup>e</sup> siècle et s'est christianisée dès le VIII<sup>e</sup> siècle relève de cette catégorie ?

71. Pour ce qui est de l'article 7, M. Garvalov demande si les renseignements donnés aux paragraphes 181 à 183 concernent des initiatives qui seront prises à l'avenir dans l'enseignement suisse. Quant au paragraphe 184, si le rôle de la Confédération dans la campagne de lutte contre le racisme dans l'enseignement est limité par la structure fédérale même de la Suisse, à quoi sert que ce pays ait ratifié la Convention ?

72. M. de GOUTTES se dit heureux d'apprendre que la Suisse est en voie de réviser sa politique d'intégration et qu'elle a l'intention d'abandonner le régime d'immigration fondé sur les "trois cercles".

73. La première question de M. de Gouttes porte sur l'article 4 de la Constitution suisse. Cette disposition ne se réfère expressément ni à la race ni à la couleur de la peau, mais selon le rapport, la jurisprudence de la Cour fédérale l'interprète comme couvrant la discrimination raciale et ethnique et, même si elle ne protège expressément que les citoyens suisses, elle en étend l'application aux étrangers. On souhaiterait savoir si la Suisse envisage de réviser l'article 4 de sa Constitution pour préciser l'étendue de cette protection.

74. Selon le paragraphe 58 du rapport, le refus de vente de biens ou de services ou le refus de louer un logement pour des raisons de race ou d'ethnie n'est un délit que dans le secteur public, et il serait difficile à établir en pratique. La délégation suisse peut-elle donner des exemples concrets de cette difficulté ?

75. La participation à une association raciste ne constitue pas un délit, la Suisse ayant fait une réserve à l'article 4. Le Gouvernement suisse a-t-il l'intention de maintenir cette réserve, et a-t-il jamais tenu un débat sur la question ?

76. M. de Gouttes se plaît à noter que la législation suisse fait un délit de la négation de l'existence des crimes commis pendant la période nazie. A ce propos, M. de Gouttes déclare ne pas souscrire aux critiques qu'a faites le Président au sujet des poursuites intentées contre l'auteur Roger Garaudy. A son avis, il convient de traduire en justice ceux qui nient les crimes contre l'humanité commis pendant la période nazie et l'on voit mal le rapport avec

l'affaire Salman Rushdie, indépendamment du souci que l'on peut avoir des valeurs de l'islam ou de quelque autre religion.

77. Comme les cantons ont repoussé le projet de révision de la Constitution concernant l'acquisition de la nationalité (par. 26), on souhaiterait savoir si une nouvelle campagne est envisagée pour réformer le droit de la naturalisation. Cette mesure serait importante, pour les raisons que le rapport lui-même expose aux paragraphes 112 et 26.

78. Enfin, il serait utile de savoir si les actes racistes commis par la police font l'objet de poursuites. Selon l'organisation non gouvernementale Forum contre le racisme il y aurait eu un certain nombre de plaintes déposées contre des agents de police pour actes racistes. Cette même ONG a affirmé que certains groupes nazis d'extrême-droite et skinheads se signalaient en Suisse. M. de Gouttes souhaiterait savoir si ces groupes font l'objet de poursuites, comme cela devrait certainement être le cas puisqu'il n'est pas nécessaire pour cela qu'il y ait dépôt de plainte, le procureur pouvant entamer une action de son propre chef.

79. M. de Gouttes déclare espérer que la Suisse envisagera sérieusement de signer la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention. Cette disposition n'est pas en contradiction avec la procédure de renvoi des plaintes individuelles à la Cour européenne des droits de l'homme.

La séance est levée à 18 heures