



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

Distr.
GENERALE

CCPR/C/SR.1537
9 décembre 1996

Original : FRANCAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-huitième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1537ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le jeudi 24 octobre 1996, à 10 heures

Président : M. AGUILAR URBINA

SOMMAIRE

Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément
à l'article 40 du Pacte (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 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 10 h 10 .

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES CONFORMEMENT A
L'ARTICLE 40 DU PACTE (point 4 de l'ordre du jour) (suite)

Rapport initial de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29; CCPR/C/81/Add. 8;
CCPR/C/58/L/SWI/3)

1. Sur invitation du Président, M. Caflisch, M. Held, M. Crittin,
M. Zürcher, M. Schürmann, M. Lindenmann, M. Bloch, Mme Peyro, M. Voeffray et
Mme Petter (Suisse) prennent place à la table du Comité .

2. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à la délégation suisse et la remercie d'avoir présenté dans les délais prescrits un rapport de grande qualité (CCPR/C/81/Add. 8). Il l'invite à présenter ce rapport avant de répondre aux questions écrites.

3. M. CAFLISCH (Suisse) déclare que le rapport initial que présente la Suisse (CCPR/C/81/Add. 8) a été formellement approuvé par le Gouvernement suisse, témoignant ainsi de l'importance qu'il accorde aux mécanismes de contrôle de l'application des instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Ce rapport décrit non seulement le régime juridique en vigueur au moment de son adoption mais aussi la situation concrète existant dans le pays. Il a été traduit dans les deux autres langues officielles principales de la Suisse, l'allemand et l'italien. Le rapport doit être examiné à la lumière du document de base (HRI/CORE/1/Add. 29), rédigé peu de temps après l'entrée en vigueur, pour la Suisse, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

4. Fort de la conviction qu'il ne peut y avoir de paix et de sécurité durables que dans une communauté d'Etats reposant sur les principes du respect des droits de l'homme, de l'absence de discrimination, de la primauté du droit et du contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir politique, le Gouvernement suisse a fait de l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et du principe de la légalité l'un des cinq objectifs prioritaires de la politique extérieure du pays. A cette fin, il a décidé, qu'il fallait compléter la liste des instruments de l'ONU concernant les droits de l'homme auxquels la Suisse est partie.

5. Quand en 1992 la Suisse a adhéré aux deux pactes internationaux, le seul instrument des Nations Unies en vigueur pour ce pays était la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. Depuis lors, la Confédération a adhéré (16 juin 1994) au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte, qui vise à abolir la peine de mort puis à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (28 septembre 1994), ce qui a nécessité une modification préalable de la législation pénale fédérale afin de réprimer différents actes d'incitation à la haine raciale. Consultée, la population a approuvé les nouvelles dispositions pénales, ce qui a permis l'adhésion à la Convention ainsi que, en date du 28 septembre 1995, le retrait de la réserve formulée à l'égard du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les deux chambres

du Parlement ayant approuvé en 1996, à une large majorité, la proposition de ratification de la Convention sur l'élimination de toute les formes de discrimination à l'égard des femmes, celle-ci devrait être ratifiée prochainement. Il en va de même de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont la procédure d'approbation devant le Parlement est déjà très avancée.

6. Par ailleurs, la Suisse est liée par divers instruments régionaux, notamment la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est appliquée très régulièrement par les tribunaux. La Suisse participe en outre activement aux efforts déployés sur le plan international pour renforcer les mécanismes de protection existants. Par exemple, elle est très attachée au projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, qui prévoit un mécanisme de visite de tout lieu de détention, et elle espère que le groupe de travail réuni actuellement à Genève pour examiner ce projet pourra achever ses travaux avec succès le plus rapidement possible.

7. En ce qui concerne les principes régissant l'application des règles de droit international dans l'ordre juridique suisse, il faut rappeler que la Suisse fait partie des pays de tradition moniste, c'est-à-dire que les règles du droit international, qu'elles soient de nature conventionnelle, coutumière ou unilatérale, font partie intégrante de l'ordre juridique interne dès leur prise d'effet pour le pays. Les règles du droit des gens ont une validité immédiate et s'imposent à l'ensemble des organes de l'Etat à tous les niveaux.

8. Pour ce qui est de la question du rang hiérarchique de la règle internationale, le gouvernement comme la juridiction suprême suisse -le Tribunal fédéral - ont affirmé à de nombreuses occasions le principe de la primauté du droit international sur le droit national, qui s'applique bien évidemment au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

9. Si les règles du droit international font partie intégrante de l'ordre juridique suisse, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elles sont directement applicables et peuvent être invoquées devant les tribunaux nationaux. D'après la pratique des autorités et la jurisprudence, une disposition conventionnelle ne peut être invoquée directement en justice que si, considérée dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité, elle est inconditionnelle, et suffisamment précise pour s'appliquer comme telle et constituer le fondement d'une décision concrète. Il appartient donc en dernière analyse aux tribunaux de déterminer cas par cas si une disposition conventionnelle se prête à une application directe. Il faut souligner toutefois que le Tribunal fédéral a déclaré que l'applicabilité directe des garanties découlant du Pacte était généralement reconnue, et qu'il a fait application de plusieurs de ces dispositions en admettant leur applicabilité directe sans même la discuter.

10. Depuis son entrée en vigueur, le Pacte est régulièrement invoqué en justice et appliqué par les tribunaux. Il ressort d'un recensement effectué par le Tribunal fédéral que depuis l'entrée en vigueur du Pacte une quarantaine d'arrêts rendus par la juridiction suprême, sur le total des arrêts archivés (qui représentent seulement 30 % du total des arrêts rendus) font directement référence au Pacte. La jurisprudence du Tribunal fédéral

porte principalement sur les garanties d'un procès équitable consacrées dans l'article 14 du Pacte, mais elle porte aussi sur le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes, sur l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, sur le droit à la liberté et à la sûreté, sur le droit de circuler librement, sur le droit au respect de la vie privée ainsi que sur les droits politiques. La jurisprudence des organes du Conseil de l'Europe est assurément mieux connue que celle du Comité des droits de l'homme, mais plusieurs arrêts rendus par le Tribunal fédéral renvoient dans leurs considérants à des décisions prises par le Comité au sujet de communications individuelles.

11. Le rôle du Pacte peut s'illustrer également par l'exemple de l'entraide judiciaire. La loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, en date du 20 mars 1981, prévoit que l'entraide sera refusée si la procédure, dans l'Etat requérant, tend à poursuivre ou à punir une personne en raison de ses opinions politiques, de son appartenance à un groupe social déterminé, de sa race, de sa religion ou de sa nationalité, ou si la procédure n'est pas conforme aux principes fixés par la Convention européenne des droits de l'homme. Le Tribunal fédéral considère que depuis son entrée en vigueur le Pacte est lui aussi implicitement visé dans la loi, et il est régulièrement amené à juger en se fondant sur le Pacte la qualité des garanties fournies par des procédures étrangères. Il en résulte que le projet de révision de la loi de 1981, rédigé en 1995, mentionne expressément le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

12. Passant aux principaux faits nouveaux intervenus dans le domaine législatif, M. Caflisch signale l'entrée en vigueur au 1er janvier 1995 d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte, loi qui renforce les dispositions légales permettant d'assurer que les étrangers qui ne disposent d'aucun titre de séjour en Suisse et dont le renvoi est exigible puissent être effectivement renvoyés. Ce texte prévoit principalement la possibilité, pour l'autorité compétente, d'ordonner une détention en phase préparatoire d'une durée maximale de trois mois en attendant la décision sur le droit de séjour, ainsi qu'une détention en vue du renvoi d'une durée maximale de six mois prorogeable de six mois supplémentaires avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale.

13. Ces mesures de détention ne peuvent être ordonnées que pour l'un des motifs prévus par la loi (absence de collaboration lors de la procédure d'asile ou de renvoi, risque de voir l'intéressé se soustraire au renvoi et menace sérieuse pour la vie et l'intégrité corporelle d'autrui). En outre, la détention et sa prolongation doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire dans un délai de 96 heures. Au bout d'un mois, le détenu peut déposer une demande de mise en liberté sur laquelle le juge doit statuer dans un délai de huit jours; après un délai supplémentaire d'un mois pour la détention en phase préparatoire et de deux mois pour la détention en vue de renvoi, un nouveau contrôle judiciaire peut être demandé et, enfin, un recours administratif peut être formé devant le Tribunal fédéral contre les décisions cantonales de dernière instance.

14. Si le renvoi n'est pas juridiquement possible, pour des raisons techniques ou du fait des menaces de mauvais traitements qui pèsent sur l'intéressé dans l'Etat de destination, la détention doit prendre fin immédiatement. Les tribunaux, notamment le Tribunal fédéral, veillent à ce

que cette loi soit appliquée dans le strict respect de la légalité et des obligations découlant du droit international public.

15. La nouvelle loi fédérale sur l'égalité entre hommes et femmes, évoquée dans les paragraphes 43 à 46 du rapport, est entrée en vigueur le 1er juillet 1996. Elle vise principalement à faciliter le respect du droit à un salaire égal mais a pour objectif plus général l'égalité des hommes et des femmes en matière de travail. Les principales innovations sont l'interdiction dans l'emploi de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe, le renversement du fardeau de la preuve lorsqu'une discrimination est vraisemblable, un droit d'action et de recours des syndicats et des organisations pour promouvoir l'égalité des sexes, la possibilité d'obtenir l'annulation d'un licenciement qui constituerait une mesure de rétorsion, le renforcement de la protection contre le harcèlement sexuel et l'obligation, pour les cantons, d'instituer une procédure de conciliation. En outre, un statut légal est conféré au Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes.

16. Par rapport à la situation concernant l'objection de conscience qui est décrite dans le paragraphe 352 du rapport, une nouveauté importante doit être signalée. Au début du mois d'octobre 1996, la loi sur le service civil est entrée en vigueur. Le législateur n'a pas prévu un libre choix entre l'obligation du service militaire et l'accomplissement d'un service civil, ce qui au demeurant n'est pas exigé dans le Pacte. Pour effectuer un service civil de remplacement, il suffit que l'intéressé rende vraisemblable devant une commission civile qu'il ne peut concilier l'obligation du service armé avec les exigences de sa conscience. Ainsi l'objection de conscience n'est plus jugée par des tribunaux militaires, comme il est indiqué dans le rapport, et ne fait plus l'objet d'une condamnation pénale mais d'une simple décision administrative.

17. Enfin, le peuple suisse et les cantons ont accepté "en votation populaire", une révision de l'article 116 de la Constitution qui facilitera aux autorités fédérales la tâche d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques nationales, et qui fait du romanche, aux côtés de l'allemand, du français et de l'italien, une langue officielle de la Suisse dans les rapports de l'administration ou des autorités judiciaires avec les citoyens de langue romanche. La révision constitutionnelle est entrée immédiatement en vigueur et le Tribunal fédéral a rendu un premier arrêt en romanche au mois de juin 1996.

18. Le PRESIDENT remercie la délégation suisse de son exposé très instructif, et l'invite à répondre aux questions de la liste des points à traiter (CCPR/C/58/L/SWI/3) en commençant par celles de la première partie, qui se lit comme suit :

"Première partie"

- a) Statut du Pacte : Préciser quel est le statut du Pacte et la manière dont il est appliqué dans la législation et dans la pratique, au niveau fédéral et au niveau cantonal. Indiquer s'il y a eu, pendant la période à l'examen, des cas où les dispositions du Pacte ont été directement

invoquées devant les tribunaux ou mentionnées dans des décisions de justice.

- b) Fédéralisme : Décrire tout facteur ou difficulté qui peut entraver l'application du Pacte en Suisse compte tenu de la grande autonomie législative et politique dont jouissent les cantons et les communes ainsi que de l'étendue de droit d'initiative constitutionnel et du droit de référendum législatif.
- c) Compétence du Tribunal fédéral : Préciser si le Tribunal fédéral est habilité à ou compétent pour déclarer une loi fédérale ou cantonale inconstitutionnelle au motif de violation du Pacte ou des dispositions de la Constitution (voir par. 483 du rapport).
- d) Protection contre la discrimination : Est-ce que l'article 4 de la Constitution fédérale étend la protection de l'égalité à toutes les personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat partie, qu'elles soient Suisses ou non, comme le prévoient les articles 2 et 26 du Pacte ? Indiquer si les dispositions du Code pénal et du Code pénal militaire réprimant la discrimination raciale sont entrées en vigueur et, dans l'affirmative, à quelle date, et si cela a déjà influé sur la décision du gouvernement fédéral de retirer la réserve mentionnée (voir par. 19 et 380 du rapport).
- e) Egalité devant la loi : Comment l'application du principe de l'égalité devant la loi et de l'égalité de protection de la loi, énoncé à l'article 26 du Pacte, est-elle assurée en droit suisse ?
- f) Egalité entre les sexes : Dans le contexte des paragraphes 34 et 42 à 58 du rapport, fournir de plus amples détails sur les domaines où il subsiste une discrimination à l'égard des femmes et sur les mesures concrètes prises pour surmonter les problèmes de différences entre les salaires, en particulier dans les entreprises du secteur privé. Plus spécialement, quelles sont les mesures qui ont été prises pour appliquer le principe de l'égalité des salaires dans le secteur privé et accroître le nombre de femmes qui font des études supérieures (voir par. 42 et 50 du rapport) ? En quoi consistent les activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et quel est son pouvoir ?
- g) Protection des enfants : Quelle est la situation des enfants des travailleurs étrangers saisonniers ou permanents au regard de la loi ? Des mesures ont-elles été prises pour modifier l'article 252 du Code civil en vertu duquel la filiation n'est établie à l'égard du père que par son mariage avec la mère, la reconnaissance, un jugement ou encore par l'adoption (voir par. 422 du rapport).
- h) Adoption : Quel est le statut juridique des enfants adoptés par des parents suisses en vertu d'une législation étrangère ou amenés en Suisse en vue d'être adoptés ?
- i) Exploitation sexuelle des enfants : Le Conseil fédéral a-t-il apporté au Code pénal la modification devant permettre de poursuivre pénalement des personnes résidant en Suisse et s'étant livrées à des actes sexuels sur

des enfants ou ayant pratiqué la traite des enfants, même si ces délits ne sont pas punissables dans les pays où ils ont été commis (voir par. 113 du rapport) ?

- j) Mauvais traitements : A propos du paragraphe 81 du rapport, quelles sont les mesures qui ont été prises en ce qui concerne le risque d'être maltraité pendant la garde à vue ? En plus des cas mentionnés dans ce paragraphe, les autorités ont-elles reçu au cours de la période considérée des plaintes faisant état de tortures ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants infligés à des prisonniers ou des détenus ? Dans l'affirmative, des poursuites ont-elles été engagées contre les auteurs de tels actes et quelles mesures ont-elles été prises pour dédommager les victimes ? Fournir des statistiques à ce sujet et préciser s'il existe un mécanisme indépendant pour enquêter sur les plaintes déposées contre la police, à l'échelon fédéral ou cantonal. Dans l'affirmative, comment fonctionne ce mécanisme et quels ont été les résultats obtenus au cours des dernières années ?"

19. M. CAFLISCH (Suisse) pense avoir déjà répondu dans son introduction aux questions posées dans l'alinéa a). En ce qui concerne le fédéralisme (alinéa b)), il précise que ce système n'est pas un obstacle fondamental à la mise en oeuvre du Pacte puisque, du fait de la tradition moniste de la Suisse, les garanties découlant de cet instrument font partie intégrante de l'ordre juridique interne. En cas de violation du Pacte par un acte législatif cantonal ou une autre mesure cantonale, des recours individuels de droit public ou de droit administratif sont ouverts. Le Tribunal fédéral est habilité à annuler de tels actes ou mesures ou à les déclarer inapplicables.

20. Pour ce qui est de l'influence du droit d'initiative sur la mise en oeuvre du Pacte, il convient de distinguer les initiatives constitutionnelles au niveau cantonal et au niveau fédéral. Dans l'hypothèse de la révision d'une constitution cantonale, les conditions et les procédures de l'initiative sont celles qui sont fixées dans le droit cantonal, sous réserve que la Confédération accorde sa garantie, et ceci en application de l'article 6 de la Constitution fédérale. La garantie est refusée si la règle constitutionnelle en cause contredit le droit fédéral, lequel comprend évidemment les garanties figurant dans le Pacte. Quand la conformité d'une règle constitutionnelle cantonale au droit fédéral ou au Pacte est mise en doute dans le cadre d'une procédure portée devant le Tribunal fédéral, celui-ci fait preuve de réserve et examine surtout si la nouvelle règle constitutionnelle cantonale peut être interprétée d'une façon conforme au droit fédéral ou international.

21. Dans le cas de la révision partielle ou totale de la Constitution fédérale, chaque canton a un droit d'initiative qui est assujéti toutefois à l'autorisation de l'Assemblée fédérale. Dans ses messages relatifs aux initiatives constitutionnelles, le Conseil fédéral examine si l'initiative est conforme aux engagements internationaux de la Suisse. Si sa conclusion est négative, il recommande au Parlement de déclarer l'initiative nulle. Ce cas s'est présenté une seule fois : il s'agissait d'une initiative portant atteinte à la règle internationale du non-refoulement; dans ce cas, le Parlement a suivi les propositions du Conseil fédéral et a frappé l'initiative de nullité. Sur le plan fédéral, les cantons disposent du droit de référendum,

mais celui-ci n'entraîne qu'un seul effet : un acte législatif fédéral voté par l'Assemblée fédérale doit être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple.

22. En ce qui concerne la compétence du Tribunal fédéral (alinéa c) de la liste des points), il faut savoir tout d'abord qu'en ce qui concerne le droit cantonal, le Tribunal fédéral est habilité à invalider une législation ou une décision qui ne serait pas compatible avec les droits fondamentaux garantis dans la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte. Le Tribunal fédéral fait largement usage de cette compétence et le Comité voudra bien se référer aux nombreux arrêts cités dans différents contextes dans le rapport initial. En ce qui concerne le droit fédéral, il est vrai que le paragraphe 3 de l'article 113 empêche en principe le Tribunal fédéral de déclarer incompatible avec la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte une loi fédérale ou une décision fondée sur une loi fédérale. Il faut remarquer toutefois que lorsque des interprétations différentes d'une disposition d'une loi fédérale sont possibles, les autorités sont tenues de choisir celle qui est le plus conforme aux droits fondamentaux consacrés dans la Convention européenne. Ce principe trouve aussi son application dans le cas du Pacte. De plus, le paragraphe 3 de l'article 113 ne contient pas une interdiction d'examiner la compatibilité avec le droit supérieur. Ainsi le Tribunal fédéral a déjà pu constater l'incompatibilité d'une loi fédérale avec la Constitution ou avec une convention et il pourra faire de même avec le Pacte. Même si l'article 113 de la Constitution oblige à appliquer une loi fédérale, une constatation d'incompatibilité faite par la plus haute juridiction peut avoir des conséquences sur le plan législatif. Il faut signaler enfin que dans son projet de réforme constitutionnelle, le Conseil fédéral prévoit l'introduction de la juridiction constitutionnelle portant aussi sur les lois fédérales et que cette proposition a reçu un écho favorable dans les milieux compétents.

23. Répondant à la question de l'alinéa d), M. Caflisch rappelle ce qui est dit dans le paragraphe 13 du rapport (CCPR/C/81/Add.8). Il précise que, certes, la lettre de l'article 4 de la Constitution fédérale parle uniquement des Suisses, mais que cette formulation s'explique par l'ancienneté de la Constitution, qui date de 1874. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 4 de la Constitution s'appliquent aussi bien aux étrangers qu'aux ressortissants suisses.

24. Par ailleurs, le Code pénal et le Code pénal militaire ont été complétés par deux articles prévoyant une amende ou une peine d'emprisonnement en cas de discrimination raciale. M. Caflisch énumère les infractions visées par ces dispositions, qui sont énoncées au paragraphe 19 du rapport (CCPR/C/81/Add.8). L'introduction de "ces nouvelles dispositions pénales a été acceptée dans le cadre d'une votation populaire". Depuis leur entrée en vigueur, le 1er janvier 1995, une dizaine de jugements ont été rendus dans des affaires y relatives, et un certain nombre de procédures sont encore en cours dans plusieurs cantons. En ce qui concerne la réserve formulée par le Gouvernement suisse à l'égard du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte, M. Caflisch souligne qu'elle avait pour seul objet de permettre l'adaptation du droit interne aux dispositions de cet instrument. Dès lors que le droit a été modifié en ce sens, la réserve est devenue sans objet et le Gouvernement suisse, dans une lettre datée du 28 septembre 1995, en a notifié le retrait au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

25. En réponse à la question posée dans l'alinéa e), M. Caflisch indique que le principe de l'égalité devant la loi est inscrit dans l'article 4 de la Constitution fédérale. C'est un droit individuel, garanti par la Constitution, dont la violation par des actes législatifs ou des mesures cantonales peut faire l'objet d'un recours de droit public. Comme on l'a déjà dit, contrairement à la lettre de l'article 4 de la Constitution, ce droit s'applique également aux étrangers. L'égalité devant la loi vaut en matière de prestations de l'Etat et recouvre également le principe de la non-discrimination prévu à l'article 26 du Pacte. M. Caflisch cite le cas d'une décision du Tribunal fédéral selon laquelle le refus d'une autorité cantonale de remettre les pièces d'un dossier à un avocat domicilié hors du canton constituait une discrimination inadmissible au motif qu'elle violait les dispositions de l'article 4 de la Constitution fédérale, de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du Pacte. D'une façon plus générale, le législateur ne peut faire de distinctions qui ne seraient pas fondées sur des motifs raisonnables découlant des situations à régler. De même, il ne peut omettre d'opérer des distinctions lorsque les circonstances l'exigent. Les motifs raisonnables ou objectifs doivent être en rapport avec l'objet à régler. Il convient en particulier de tenir compte de certains critères; dans le cas des fonctionnaires, par exemple, il s'agit notamment de l'âge et de l'expérience professionnelle. Dans d'autres cas, ce peut être la nationalité étrangère de l'intéressé. En ce qui concerne la discrimination au motif du sexe, un traitement discriminatoire ne peut être conforme aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la Constitution que si des différences biologiques ou fonctionnelles excluent l'égalité de traitement de façon absolue.

26. En ce qui concerne la réserve que le Gouvernement suisse a formulée à l'égard de l'article 26 du Pacte, elle s'explique par le fait que dans son Observation générale No 18 le Comité a interprété cette disposition comme un droit autonome de portée indépendante, dont l'application n'est pas limitée aux droits garantis par le Pacte. Ainsi interprété, l'article 26 va au-delà de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Compte tenu du fait que le Tribunal fédéral ne peut annuler une loi fédérale au motif de son incompatibilité avec le droit constitutionnel, et eu égard également au pouvoir de cognition parfois restreint dudit tribunal lorsqu'il est appelé à appliquer l'article 4 de la Constitution dans le cadre d'un recours de droit public, le Gouvernement suisse a estimé nécessaire de formuler une réserve à l'égard de l'article 26 du Pacte.

27. En ce qui concerne la question évoquée à l'alinéa f), M. Caflisch indique qu'un certain nombre d'inégalités entre les sexes demeurent dans le droit du travail, en particulier du point de vue de la réglementation du travail de jour et du temps de repos des femmes, de l'exclusion des femmes quand il s'agit de travaux dangereux et de l'obligation faite aux employeurs d'avoir égard à la situation familiale de certaines travailleuses. On relève également des inégalités dans le traitement entre époux, en particulier quant au droit de nom et au droit de cité. En matière d'assurances sociales, l'âge de la retraite n'est pas le même pour les hommes et pour les femmes (il sera de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes à partir de l'an 2004). De même, les conditions sont différentes pour obtenir une rente de veuveté

selon que l'on est un homme ou une femme. Pour ce qui est des salaires, la loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui est entrée en vigueur en juillet dernier contient des mesures visant à l'égalité dans ce domaine. Ces mesures sont applicables à tous les travailleurs en Suisse. Il existe une interdiction générale de la discrimination, directe et indirecte, au motif du sexe, qui s'applique notamment aux questions de la rémunération et de la relation de travail dans son ensemble, de l'embauche, de l'attribution des tâches, de la formation professionnelle, de l'aménagement des conditions de travail, de la promotion et de la résiliation des rapports de travail. Les différences de salaire sont interdites pour un travail identique et pour un travail de valeur égale. En outre, le harcèlement sexuel sur le lieu de travail est interdit.

28. La discrimination en matière de salaire peut être invoquée devant les tribunaux, qui sont d'ailleurs habilités à prendre des mesures d'effet rétroactif, sous réserve du délai de prescription, qui est de cinq ans. M. Caflisch appelle toutefois l'attention sur le fait qu'il est souvent difficile de prouver l'existence d'une discrimination, compte tenu du manque de transparence des politiques salariales des entreprises. On a donc décidé d'alléger la charge de la preuve, et il incombe aujourd'hui à l'employeur de démontrer qu'il n'a pas violé les dispositions pertinentes de la loi. Un autre obstacle que rencontraient jusqu'ici les travailleuses pour faire valoir leurs droits était le montant des frais de la procédure. En effet, les magistrats ordonnent souvent une expertise dans ce type d'affaire, et les frais du procès, y compris de l'expertise, étaient à la charge de la partie qui succombait si la valeur litigieuse était supérieure à 20 000 francs. Cette mesure avait un caractère dissuasif pour les femmes qui souhaitaient engager une action. La nouvelle loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes a remédié à ce problème en instaurant la gratuité de la procédure judiciaire quelle que soit la valeur litigieuse. En outre, la loi garantit aux parties le droit de se faire représenter. Pour permettre le règlement à l'amiable des litiges, les cantons sont par ailleurs tenus de mettre en place une procédure de conciliation, de caractère facultatif et gratuite.

29. La loi sur l'égalité qui a été adoptée récemment renforce la protection des particuliers contre d'éventuelles mesures de représailles de la part de leurs employeurs. Ainsi, un licenciement peut être annulé par le juge lorsqu'il fait suite à une réclamation de l'employée présentée à l'ouverture d'une procédure de conciliation, ou à l'introduction d'une action en justice par l'employée, et s'il est injustifié. L'annulation peut intervenir au cours de la procédure et au maximum dans un délai de six mois après sa clôture. Le licenciement doit être contesté pendant la période de préavis, et le juge peut ordonner le réengagement de l'employée pendant la durée du procès quand il paraît vraisemblable que les conditions de l'annulation du licenciement seront remplies. Par ailleurs, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes prévoit le droit des organisations syndicales et des organisations féminines à engager une action devant les tribunaux pour faire constater l'existence d'une discrimination. Deux conditions doivent toutefois être réunies : l'objet du litige doit être une question susceptible de concerner vraisemblablement un nombre considérable de rapports de travail, et l'organisation demanderesse doit exister depuis deux ans au moins. Cette nouvelle disposition permet de dénoncer les cas de discrimination collective ou présentant un caractère fondamental. M. Caflisch fait observer qu'il est souvent plus facile à une

organisation qu'à un particulier d'engager une action, compte tenu du risque de représailles personnelles de la part de l'employeur. Enfin, la loi sur l'égalité prévoit également des mesures d'encouragement - sous forme d'aide financière - des programmes de promotion en faveur des femmes et des services de consultation professionnelle. M. Caflisch précise qu'il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de la loi, entrée en vigueur il y a seulement quelques mois.

30. Outre ces dispositions, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes a pris un certain nombre de mesures pratiques visant à lutter contre les discriminations en matière de salaire. Ainsi, il a mis au point récemment un barème d'évaluation du travail non discriminatoire au motif du sexe, instrument destiné aux responsables du personnel, ainsi qu'aux travailleuses elles-mêmes et aux autorités judiciaires.

31. La loi sur les marchés publics qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1996 prévoit également qu'un travail ne peut être adjugé qu'à un soumissionnaire garantissant à ses employés l'égalité de salaire entre hommes et femmes pour les prestations fournies en Suisse. L'adjudicateur a le droit de contrôler le respect des dispositions relatives à l'égalité de traitement, et il peut confier cette tâche à l'un des bureaux de l'égalité entre femmes et hommes.

32. Par ailleurs, un certain nombre de mesures ont été prises pour augmenter le nombre des femmes dans l'enseignement supérieur. Les universités de plusieurs cantons (Bâle, Berne et Genève) se sont engagées dans cette voie, et certaines ont créé des postes de déléguée aux questions féminines. D'une façon générale, l'accès des femmes aux formations universitaires s'est sensiblement amélioré ces dernières années. Les femmes représentaient en moyenne 41,8 % des étudiants durant l'année universitaire 1995-96. On constate toutefois des différences importantes entre les cantons, puisque les femmes représentaient 55,9 % des étudiants à Genève, contre 20,7 % à Saint-Gall. La proportion des femmes dans les deux écoles polytechniques fédérales est plus faible (16,1 % à Lausanne et 22,5 % à Zurich). D'une façon générale, les écarts s'expliquent essentiellement par le choix des disciplines, les femmes s'orientant davantage vers les sciences humaines et sociales, la médecine et la biologie. D'un autre côté, elles sont plus nombreuses à abandonner leurs études que les hommes : une femme sur trois quitte l'université sans avoir obtenu un diplôme, contre un homme sur quatre. Là encore, les écarts s'expliquent par le choix des domaines d'études, les femmes préférant souvent les filières à structures très souples. En 1995, 38,7 % des licenciés et diplômés étaient des femmes, et le chiffre était de 27,9 % au niveau du doctorat.

33. En ce qui concerne la proportion de femmes dans les professions enseignantes, on constate que le nombre de femmes décroît à mesure que s'élève le niveau de l'enseignement. Cette situation est d'ailleurs à l'origine d'un arrêté fédéral, qui prévoit des mesures d'encouragement spéciales dans ce domaine. Il s'agit, en particulier, de subventions extraordinaires visant à augmenter la part des femmes dans le corps enseignant, de façon qu'au moins un tiers des postes financés par la Confédération soient occupés par des femmes. En outre, le Fonds national suisse de la recherche scientifique alloue depuis 1991 des bourses spéciales aux femmes qui souhaitent reprendre des

études de médecine ou de sciences naturelles. D'une façon générale, on peut dire que l'accès des femmes à l'université est garanti en Suisse.

34. En réponse à la question concernant les activités et les compétences du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, M. Caflisch indique que cette institution encourage la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans tous les domaines et s'emploie à éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes, qu'elle soit directe ou indirecte. Plus concrètement, il informe la population, conseille les particuliers et les autorités et participe à l'élaboration des actes normatifs de la Confédération pertinents pour la réalisation de l'égalité. De plus, il élabore des études et traite les demandes d'aide financière pour des services de consultation et des programmes d'encouragement à l'égalité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, le Bureau fédéral est directement rattaché au Département fédéral de l'intérieur.

35. A propos du rapport de filiation (alinéa g)), M. Caflisch indique que cette question est régie par les articles 252 et suivants du Code civil suisse. Il convient de distinguer deux situations au regard de l'établissement du lien de filiation par rapport au père. Premièrement, si la mère de l'enfant est mariée, son époux est présumé être le père. Cette présomption de paternité peut être contestée devant les tribunaux, sous certaines conditions prévues aux articles 256 et suivants du Code civil. Deuxièmement, si la mère de l'enfant n'est pas mariée, la filiation à l'égard du père est établie soit par une déclaration de reconnaissance de l'enfant, soit par un jugement de paternité. La mère et l'enfant sont les personnes ayant qualité pour agir dans ce domaine. Les règles établissant le lien de filiation à l'égard du père dans le cas où celui-ci n'est pas marié à la mère de l'enfant sont caractérisées par un système différencié de présomption de paternité et de fardeau de la preuve visant à prendre en compte tous les cas de figure possibles. La filiation peut également résulter de l'adoption. Le système suisse vise à protéger au mieux les intérêts de toutes les personnes concernées, et il n'est pas prévu de le modifier dans un proche avenir. M. Caflisch indique qu'il paraît difficile de changer de système sans mettre en danger les droits des enfants ou ceux des parents. D'une façon générale, le régime actuel ne comporte aucun élément discriminatoire. En conséquence, la délégation suisse serait reconnaissante au Comité de bien vouloir préciser le sens de la question posée dans l'alinéa g), dont la justification ne lui apparaît pas clairement.

36. En réponse à la question posée dans l'alinéa h), M. Caflisch indique qu'il faut distinguer deux situations au regard du droit des étrangers : le cas d'un enfant adopté à l'étranger par des ressortissants suisses et celui d'un enfant adopté en Suisse par des Suisses. Dans le premier cas, la décision d'adoption doit faire l'objet d'une reconnaissance conformément à l'article 78 de la loi fédérale sur le droit international privé. Après quoi, l'enfant acquiert la nationalité suisse. Dans le deuxième cas, le statut de l'enfant amené en Suisse pour y être adopté est régi par l'ordonnance limitant le nombre des étrangers. Dans ce type de situation, une autorisation d'entrée en Suisse est délivrée, ainsi qu'une autorisation de séjour à l'année, jusqu'au prononcé de l'adoption. Une fois l'adoption prononcée, l'enfant acquiert la nationalité suisse.

37. Cela étant dit, l'adoption comporte également un aspect privé. Il convient de distinguer en effet si l'adoption à l'étranger peut être ou non reconnue en Suisse. A défaut d'une convention internationale en la matière, elle peut l'être dans le cas où elle a été prononcée dans l'Etat du domicile des adoptants ou si l'un au moins des adoptants a la nationalité de l'Etat dans lequel l'adoption a été prononcée. Le système suisse distingue entre l'adoption à l'étranger dite simple et celle dite plénière. Dans le premier cas, l'adoption laisse subsister certains liens avec la famille biologique, alors que dans le deuxième cas on considère que ces liens sont rompus et l'enfant est pleinement intégré dans sa famille adoptive. Il convient de relever également que l'adoption, qui a des effets essentiellement différents du lien de filiation au sens du droit suisse, n'est reconnue en Suisse qu'avec les effets qui lui sont attachés dans l'Etat où elle a été prononcée. En d'autres termes, l'adoption simple prononcée à l'étranger n'est reconnue en Suisse qu'en tant qu'adoption simple. Dans le cas d'une adoption plénière, l'enfant acquiert pour l'essentiel le statut d'enfant légitime de l'adoptant et ses liens avec ses parents biologiques sont considérés comme rompus. Si l'adoption n'est reconnue qu'en tant qu'adoption simple, il est possible, une fois remplies les conditions relevant du droit international privé et du droit interne suisse - en particulier celle qui prévoit une période probatoire de deux ans - de demander le prononcé d'une adoption plénière en Suisse. Dans le cas où aucune adoption n'a été prononcée à l'étranger, ou si l'adoption ne peut pas être reconnue en Suisse, les parents qui souhaitent adopter un enfant doivent obtenir préalablement une autorisation de l'autorité compétente au lieu de leur domicile en Suisse et remplir toutes les conditions prévues à cet égard par la loi fédérale régissant le placement d'enfants.

38. M. Caflisch répondant ensuite par la négative à la question de l'alinéa i) "Le Conseil fédéral a-t-il apporté au Code pénal la modification devant permettre de poursuivre pénalement des personnes résidant en Suisse et s'étant livrées à des actes sexuels sur des enfants ou ayant pratiqué la traite des enfants à l'étranger, même si ces délits ne sont pas punissables dans les pays où ils ont été commis ?". Le parlement a toutefois mandaté le Conseil fédéral à deux reprises, en juin 1994 et en février 1995, pour étudier dans quelle mesure il conviendrait de modifier la législation pénale pertinente, et plus précisément les articles 4 à 6 bis du Code pénal. Le Conseil fédéral a décidé de traiter cette question dans le cadre de la révision globale de la partie générale du Code pénal qui est en cours et qui devrait être achevée d'ici à un an environ. Il a néanmoins déjà relevé que l'absence de double incrimination d'un acte de ce type ne faisait en principe pas obstacle à la poursuite de son ou ses auteurs. Au regard des autorités suisses, la principale difficulté est ailleurs : fréquemment, les éléments de preuve ne sont pas suffisants pour engager des poursuites. Mais le gouvernement étudie sérieusement la possibilité de renoncer à la condition de la double incrimination dans le cas de l'exploitation sexuelle des enfants, à la fois pour souligner la gravité de ce type d'infractions et la nécessité de les réprimer, et pour simplifier la procédure applicable en la matière.

39. Répondant sur le point j), concernant les mauvais traitements, M. Caflisch déclare que, dans le cadre des contrôles périodiques qu'il effectue, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a effectué une visite en Suisse du 11 au 23 février 1996 et s'est rendu dans 31 établissements de détention et

établissements de soins psychiatriques et d'accueil de requérants d'asile de six cantons de la Confédération. Par rapport à sa première visite - en juillet 1991 -, ce Comité a eu accès sans difficulté à tous les établissements sélectionnés. Le rapport détaillé du Comité européen a été récemment soumis au Conseil fédéral. A cet égard, M. Caflisch rappelle que les rapports du Comité européen sont destinés aux gouvernements des Etats concernés et ne sont publiés que sur requête de ces derniers. Pour ce qui est de la Suisse, le Conseil fédéral, par souci de transparence, a l'intention de faire publier le rapport du Comité européen lorsqu'il aura été dûment complété par les observations du gouvernement fédéral et des autorités des cantons concernés. En attendant, le rapport restera strictement confidentiel, mais il est d'ores et déjà possible d'affirmer qu'il sera globalement positif.

40. Déjà, à la suite de la première visite, en 1991, du Comité européen, qui avait émis certaines critiques sur les conditions de détention dans certains établissements carcéraux suisses, le Conseil fédéral avait entrepris un examen approfondi des structures médicales et paramédicales existant dans ces établissements, ainsi que de la situation en matière d'éclairage, de dimensions, d'aération et d'équipement sanitaire des cellules. Les résultats de l'enquête ainsi réalisée ont montré que les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires suisses étaient de façon générale conformes à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Toutefois, les conditions de détention en garde à vue dans les postes de police laissaient à désirer du point de vue des dimensions des cellules et de l'équipement. En conséquence, le chef du Département fédéral de justice et police a demandé aux autorités des cantons concernés de prendre des mesures en vue de l'assainissement de ces cellules, et les aménagements nécessaires ont été dûment apportés.

41. Le PRESIDENT invite les membres du Comité à poser leurs questions supplémentaires sur la première partie de la Liste des points à traiter.

42. Mme CHANET remercie la délégation suisse, de la présentation qu'elle a faite en séance du rapport initial de la Suisse, et des précisions qu'elle a apportées oralement. Elle note un grand nombre de points positifs en ce qui concerne l'application directe du Pacte dans le droit suisse; on souhaiterait que tel puisse être le cas dans un plus grand nombre d'Etats parties au Pacte.

43. A propos du principe de l'égalité devant la loi, Mme Chanut s'interroge sur le libellé de l'article 4 de la Constitution suisse, qui stipule : "Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles". Elle constate en effet que, tel qu'il est rédigé, l'article 4 de la Constitution suisse ne consacre pas tous les principes d'égalité énoncés dans les articles 2 et 26 du Pacte, à savoir l'interdiction de la discrimination fondée, notamment, sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique, la naissance ou toute autre situation. Elle souhaiterait en conséquence obtenir des précisions sur la mesure dans laquelle les dispositions de la Constitution suisse sont conformes à celles des articles 2 et 26 du Pacte.

44. Au sujet de la réserve émise par la Suisse à l'égard de l'article 26 du Pacte, Mme Chanut conçoit que le Gouvernement suisse ait été amené à formuler cette réserve comme suite à l'Observation générale 18 du Comité concernant la

non-discrimination, mais elle appelle néanmoins l'attention de la délégation suisse sur l'Observation générale 24 du Comité, qui concerne les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte. En effet, le Comité a adopté cette dernière Observation générale à une date relativement récente, à sa cinquante-deuxième session en 1994, et le Gouvernement suisse en ignore peut-être encore l'existence, mais il apparaîtra sans doute clairement aux autorités suisses qui en prendront connaissance que ladite réserve concernant l'article 26 manque de justification.

45. Mme Chanet se félicite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle constate néanmoins qu'il est dit dans le paragraphe 429 du rapport initial que des inégalités subsistent entre hommes et femmes en matière de divorce. Elle souhaiterait en conséquence obtenir des éclaircissements sur les inégalités qui demeurent et sur les mesures prises pour y remédier. Par ailleurs, en ce qui concerne la protection des enfants, peut-être les questions posées au point g) étaient-elles mal formulées, car il s'agissait en réalité de savoir quel était le mode d'établissement de la filiation de l'enfant adultérin, c'est-à-dire né d'un père et d'une mère étant chacun marié, et non pas de l'enfant dit "naturel". En d'autres termes, la reconnaissance de l'enfant adultérin est-elle possible en droit civil suisse ? En outre, il est dit au paragraphe 449 du rapport que la législation en matière de naturalisation n'est pas pleinement compatible avec les exigences du paragraphe 3 de l'article 24 du Pacte et Mme Chanet souhaiterait savoir si des dispositions ont été prises pour modifier la législation en vigueur afin de remédier à cette carence.

46. Relevant qu'il est dit au paragraphe 420 du rapport que, selon le Tribunal fédéral, "celui qui est atteint d'une maladie mentale est incapable de contracter mariage, même s'il est capable de discernement", Mme Chanet souhaiterait savoir où en est le projet de révision du Code civil prévoyant l'abandon de cet empêchement absolu, qui lui paraît surprenant. Enfin, sur la question des mauvais traitements infligés pendant la garde à vue, elle souligne que le Comité dispose d'informations préoccupantes, confirmées par des sources non gouvernementales, faisant état de graves cas de tortures, accompagnées de propos racistes, la plupart des victimes étant des étrangers, et de l'absence totale de poursuite des responsables, alors même que le personnel médical des établissements pénitentiaires a pu constater dans certains cas que les détenus, à leur arrivée après leur séjour en garde à vue, souffraient de lésions corporelles. Elle demande à ce sujet si le gouvernement fédéral a donné suite aux recommandations faites par le Comité européen pour la prévention de la torture en vue de lutter contre ces pratiques.

47. M. KLEIN, remercie, lui aussi, la délégation suisse de sa présentation. Se référant au point j), concernant les mauvais traitements, il demande à la délégation suisse de bien vouloir indiquer plus précisément quelles ont été les recommandations formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture à l'issue de sa visite en Suisse en juillet 1991. Des renseignements à ce sujet, ainsi que sur la suite donnée par les autorités fédérales suisses aux recommandations du Comité européen, seraient en effet utiles au Comité des droits de l'homme pour déterminer dans quelle mesure la Suisse s'acquitte de ses obligations relevant de l'article 7 du Pacte. En outre, existe-t-il des exemples, dans la jurisprudence des tribunaux suisses, de cas de traitements inhumains et dégradants infligés par des membres des forces de police, et

les tribunaux suisses ont-ils adopté une définition précise de ce type de traitements ? M. Klein demande aussi comment il est donné suite aux allégations de mauvais traitements infligés par la police, et s'il existe des instances spéciales chargées d'enquêter sur ces allégations. Enfin, en ce qui concerne le statut du Pacte par rapport à la législation nationale, il demande si l'une quelconque des dispositions des articles 6 à 27 du Pacte (troisième partie) n'est pas directement applicable par les tribunaux suisses.

48. M. EL SHAFEI remercie la délégation suisse de la présentation qu'elle a faite du rapport initial de la Suisse et des réponses orales très complètes qu'elle a déjà fournies. A titre de complément d'information, il souhaiterait tout particulièrement savoir si le gouvernement fédéral a l'intention de réexaminer et, éventuellement, de retirer les réserves qu'il a émises lors de sa ratification du Pacte au sujet de bon nombre d'articles, à savoir les articles 10, 12, 14, 20, 25 et 26, ce qui fait craindre que le Pacte ne soit pas pleinement reconnu et appliqué en Suisse. En outre, il souhaiterait être informé précisément des droits auxquels, conformément à l'article 4 du Pacte, il ne peut pas être dérogé en cas de danger public exceptionnel, car rien ne ressort sur ce point, ni du rapport initial, ni du document de base, ni des informations fournies oralement par la délégation suisse.

49. M. El Shafei espère que le dernier rapport du Comité européen pour la prévention de la torture sera publié sous peu et mis à la disposition du Comité des droits de l'homme. Il a, pour sa part, eu connaissance d'un rapport de l'Association pour la prévention de la torture selon lequel il subsisterait en Suisse de graves problèmes pour ce qui est des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et du traitement dont font l'objet les personnes placées en garde à vue, qui sont en général des étrangers ou des marginaux. De même, les traitements réservés aux requérants d'asile seraient particulièrement inquiétants. A cet égard, M. El Shafei demande quels sont les droits des détenus pour ce qui est, notamment, de recevoir et d'envoyer du courrier et de recevoir des visites. Il demande également quelle est la procédure suivie dans l'examen de plaintes pour mauvais traitements et torture et quelle est la règle appliquée pour veiller à ce qu'aucun témoignage recueilli sous la contrainte ne soit admis par les tribunaux.

50. M. ANDO a quatre questions à poser, dont la première concerne les réserves formulées par la Suisse à l'égard de l'article 26 du Pacte, relatif à l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi. La difficulté pour le Comité, s'agissant de l'article 26, est d'en définir le champ d'application, étant donné que le Pacte comporte également l'article 2 qui, en son paragraphe 1, énonce une disposition tout à fait semblable, si ce n'est qu'elle limite son champ d'application aux droits reconnus dans le Pacte. Le Comité en a conclu que l'article 26 énonçait un droit autonome, indépendant de son contexte, et garantissait par conséquent une égale protection de la loi en toutes matières, y compris celles relevant du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En d'autres termes, dès lors qu'il existe une législation, l'Etat partie doit l'appliquer à tous, sans discrimination.

51. Mais la réserve formulée par la Suisse à l'égard de l'article 26 supprime cette possibilité; il ne reste donc plus que la protection de l'article 2, paragraphe 1. La question est traitée dans les paragraphes 483 à 485 du rapport initial (CCPR/C/81/Add.8) : l'un des arguments invoqués est que les autorités suisses ont déposé une réserve concernant l'article 26 selon laquelle "l'égalité de toutes les personnes devant la loi et leur droit à une égale protection de la loi sans discrimination ne seront garantis qu'en liaison avec d'autres droits contenus dans le présent Pacte" (voir le paragraphe 484 du rapport); ceci afin de ne pas créer des niveaux de protection différents dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme portant sur les objets semblables que sont le Pacte et la Convention européenne des droits de l'homme (par. 484). M. Ando souhaiterait des éclaircissements sur cette justification, qui ne lui paraît pas convaincante.

52. La deuxième question de M. Ando concerne l'invocabilité directe des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme devant les juridictions nationales. M. Ando a noté qu'au paragraphe 69 du document de base (HRI/CORE/1/Add.29) sont indiqués les critères en fonction desquels, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une règle contenue dans une convention internationale relative aux droits de l'homme ratifiée par la Suisse peut être invoquée directement par un citoyen. Par ailleurs, au paragraphe 52 du même document, on cite les dispositions pertinentes de la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 86, par. 4) touchant la recevabilité des recours pour violation de dispositions "directement applicables" de conventions multilatérales en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. M. Ando voudrait savoir si les critères permettant de définir si des dispositions sont "directement applicables" (en anglais "self-executing") dans ce cas sont les mêmes que ceux qui sont indiqués dans le paragraphe 69, ou s'il y a une différence.

53. La troisième question de M. Ando concerne les dérogations aux garanties énoncées dans le Pacte et dans la Constitution fédérale. Il est dit au paragraphe 64 du document de base (HRI/CORE/1/Add.29) que l'article 89 bis de la Constitution permet, en cas de nécessité, la mise en vigueur urgente d'arrêts fédéraux dérogeant à la Constitution, pour autant que le peuple et les cantons les ratifient dans l'année suivant cette mise en vigueur. Aux yeux de M. Ando, cette ratification par le peuple et les cantons est une simple garantie de procédure; elle ne limite pas vraiment les abus. Au paragraphe 65 du même document, on lit qu'en vertu du "pouvoir général de police", l'autorité peut édicter des ordonnances ou prendre des décisions individuelles sans base légale toutes les fois que l'exercice d'une liberté individuelle menace l'ordre public d'un danger grave et prochain ou le trouble effectivement. Il n'y a donc pas de limite imposée par la loi aux restrictions qui peuvent être apportées aux droits et libertés. Enfin, on apprend au paragraphe 66 du document de base que, depuis 1974, toute dérogation aux libertés fondamentales doit être conforme aux exigences de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. En d'autres termes, la garantie que s'est donnée la Suisse contre les abus du pouvoir général de police se trouve dans la Convention européenne des droits de l'homme.

54. La quatrième question concerne la protection des enfants. Au paragraphe 490 du rapport initial (CCPR/C/81/Add.8), il est question des nomades et du fait qu'il leur est difficile d'exercer tous les droits énoncés dans le Pacte - notamment le droit à l'éducation pour leurs enfants - en raison d'un mode de vie peu propice à la fréquentation régulière d'une école. Une Commission d'étude a analysé cette situation et formulé une série de propositions dans un rapport de 1983; M. Ando voudrait avoir des précisions sur les propositions en question et savoir si les mesures proposées ont été suivies d'effet.

55. Lord COLVILLE se dit préoccupé par des questions qui relèvent à la fois de la première et de la deuxième parties de la liste des points à traiter. Tout d'abord, il est vivement préoccupé par ce qui est dit dans le paragraphe 369 du rapport initial au sujet de la liberté d'expression des étrangers, soumise à un type de limitation spécifique. Par ailleurs, il comprend mal les méthodes qui permettent de faire appliquer les dispositions du Pacte en Suisse. L'article 6 de la Constitution précise ce que les cantons ne sont pas autorisés à faire, mais ne contient pas de dispositions en vertu desquelles les autorités fédérales peuvent demander aux cantons de prendre des mesures pour se conformer aux obligations internationales acceptées par le Gouvernement fédéral. Par exemple, l'article 14, paragraphe 3 f) du Pacte reconnaît le droit, pour une personne accusée d'une infraction pénale, de se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience; or on lit au paragraphe 261 du rapport initial (CCPR/C/80/Add.8) que le Code du canton de Zoug est le seul qui ne prévoit pas la présence d'un interprète.

56. L'article 9, paragraphe 4 du Pacte reconnaît à quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale; selon le paragraphe 135 du rapport initial, la majorité des cantons ouvrent un recours direct devant un tribunal, alors que d'autres connaissent un système en vertu duquel le détenu doit d'abord en appeler à l'autorité ayant ordonné la mesure puis, en cas de décision négative, recourir au tribunal (trois cantons). Lord Colville voudrait savoir combien de temps dure la procédure dans les trois cantons en question et si celle-ci est conforme aux dispositions de l'article 9 du Pacte. Il voudrait savoir s'il se trompe en concluant que ce type de recours n'existe pas du tout dans le canton de Zurich, qui ne figure pas dans la liste de la note No 76 du rapport. Les deux exemples qu'il vient de donner l'amènent à se demander dans quelle mesure le Gouvernement fédéral a les moyens de faire en sorte que les droits reconnus dans le Pacte soient effectivement exercés par tous les citoyens, sur l'ensemble du territoire de la Suisse.

57. Dans le même ordre d'idées, Lord Colville relève, au paragraphe 128 du rapport initial, que le droit d'accès à un avocat n'est en principe garanti qu'après la première audition du détenu par le juge. Il note aussi, au paragraphe suivant, la position du Conseil fédéral, qui a estimé qu'il serait paradoxal d'autoriser l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue, alors que les procédures cantonales l'excluent par la suite jusqu'au terme

de la première audition par un juge. Là encore, Lord Colville voudrait savoir comment le Gouvernement fédéral pourrait influencer les pratiques cantonales.

58. Toujours à propos des personnes en détention, Lord Colville voudrait savoir si des aveux obtenus sous la contrainte ou peut-être même sous la torture sont recevables dans les procédures pénales, et quels sont les recours ouverts à la personne qui déclare avoir passé des aveux sous la contrainte. Enfin, Lord Colville remarque que le Comité ne dispose d'aucune statistique et d'aucune description concernant la procédure de dépôt des plaintes pour mauvais traitements infligés par la police. Si cette question relève de la compétence des cantons, il existe peut-être 26 systèmes différents; Lord Colville souhaiterait toutefois des informations plus précises sur les recours disponibles en cas de mauvais traitements pendant la garde à vue et sur leur efficacité.

59. M. BHAGWATI, après avoir souligné l'excellente qualité des rapports et des informations fournies au cours des réponses franches et complètes apportées par la délégation, évoque quelques points sur lesquels il souhaiterait avoir des précisions. Il note tout d'abord que les dispositions du Pacte peuvent être invoquées devant les tribunaux, en Suisse, et que l'on compte jusqu'à 40 décisions du Tribunal fédéral faisant référence à des dispositions du Pacte. Ce qui préoccupe M. Bhagwati, c'est le fait qu'une disposition du Pacte ne puisse être invoquée directement par un citoyen devant le tribunal que dans la mesure où les critères auxquels cette invocabilité est subordonnée - critères énoncés dans le paragraphe 69 du document de base (HRI/CORE/1/Add.29) - sont réunis, ce qu'il appartient au tribunal de déterminer.

60. Par ailleurs, M. Bhagwati voudrait savoir si la disposition énoncée au paragraphe 3 de l'article 113 de la Constitution, selon laquelle le Tribunal fédéral connaît des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités, habilite le Tribunal fédéral à déclarer inconstitutionnelle une législation fédérale si celle-ci enfreint les droits constitutionnels d'un citoyen ou les droits reconnus par le Pacte. Ce dernier a-t-il primauté sur le droit fédéral ?

61. M. Bhagwati, parlant ensuite des poursuites pénales d'actes délictueux commis pour des motifs racistes (par. 18 du rapport initial), relève une phrase où il est dit que la propagande raciste ou la minimisation du génocide et de la persécution raciale ne sont pas expressément condamnées dans le droit suisse actuel. Il voudrait savoir s'il existe des projets ou propositions de loi à cet égard. Il voudrait également savoir quels seraient les attributions et les pouvoirs de la Commission fédérale contre le racisme dont il est question à la fin du paragraphe 19 du rapport initial (CCPR/C/81/Add.8). Au sujet du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, mentionné au paragraphe 47 du rapport initial, M. Bhagwati voudrait en connaître la composition et savoir combien de femmes y occupent un poste à titre permanent.

62. Enfin, il semble que la première question posée à l'alinéa g) de la première partie de la liste des points n'ait pas reçu de réponse. Est-ce que l'épouse et les enfants d'un travailleur étranger saisonnier peuvent rejoindre leur mari et père ? Est-il exact que le regroupement familial ne peut être demandé par les travailleurs étrangers qu'après 18 mois de séjour en Suisse ? Quel est, en règle générale, le statut des enfants des travailleurs étrangers.

63. Enfin, M. Bhagwati voudrait savoir quel est, au regard de la loi, le statut de l'enfant adopté par des parents suisses en dehors du pays. S'il a fait l'objet d'une adoption plénière en vertu du droit d'un pays étranger, celle-ci est-elle reconnue en Suisse, ou l'enfant doit-il être adopté selon le droit suisse ? Si l'enfant a été amené en Suisse en vue d'être adopté, parce qu'il n'y a pas de procédure d'adoption dans le pays d'origine, l'adoption peut-elle avoir lieu immédiatement, dès son arrivée, ou y a-t-il un délai d'attente ? Que se passe-t-il si l'enfant n'est pas adopté ? L'enfant a-t-il droit à l'assurance maladie-invalidité avant son adoption ?

64. M. PRADO VALLEJO souhaiterait que la délégation suisse, qui a fait une bonne présentation d'un rapport lui-même bien fait, apporte quelques éclaircissements sur des points qui le préoccupent particulièrement. Il s'agit tout d'abord de la durée autorisée de la détention provisoire, qui est excessivement longue, puisqu'elle peut aller jusqu'à six mois et être prolongée d'une nouvelle période de six mois. Cela est d'autant plus grave que, comme on ne cesse de le répéter, c'est pendant la détention provisoire que se produisent la plupart des violations des droits de l'homme, et que cette pratique n'est guère conforme à la présomption d'innocence.

65. La deuxième préoccupation de M. Prado Vallejo concerne le traitement des détenus. Les membres du Comité disposent d'informations faisant état d'actes de violence physique délibérés et injustifiés, et parfois même d'actes de torture, commis par la police, sur les détenus. Tous les cantons seraient touchés, et en particulier celui de Genève. Obliger le détenu à se dévêtir, surtout s'il est originaire d'un pays du tiers monde, serait une pratique courante qui a un caractère raciste. Il semblerait que la police cherche des prétextes pour justifier ces pratiques et, selon Amnesty International, de tels faits ne sont pas connus car les victimes ont peur de se plaindre.

66. Un cas toutefois a pu être connu; c'est celui d'un Africain qui se rendait aux Etats-Unis d'Amérique et qui, alors qu'il se trouvait en transit à l'aéroport de Genève, a été arrêté par la police, a été battu et s'est vu retirer son passeport pour être finalement renvoyé en Afrique. Cette personne s'est plainte à Amnesty International, qui a publié son récit. Malheureusement, les enquêtes sur de tels événements, qui sont inacceptables, sont rarement menées à leur terme car, selon les informations recueillies, la police ne le permet pas.

67. M. Prado Vallejo s'inquiète au sujet des personnes qui ont été arrêtées et mises en garde à vue, du fait qu'elles ne sont pas autorisées, dans la pratique, à informer immédiatement leur famille. Bien que ce droit soit reconnu par le Code fédéral, il n'est pas appliqué. M. Prado Vallejo relève également que la personne arrêtée par la police n'a pas accès immédiatement

à un avocat, en tout cas pas pendant l'enquête, le droit d'accès à un avocat étant en principe garanti seulement après la première audition par le juge.

68. La dernière question de M. Prado Vallejo concerne le regroupement familial dans le cas des réfugiés. La Suisse a accueilli très généreusement les réfugiés mais, selon les informations dont dispose M. Prado Vallejo, il semblerait que ceux qui sont en situation régulière n'aient pas droit au regroupement familial, ce qui paraît tout à fait inhumain.

La séance est levée à 12 h 55 .
