

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 6

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA SUISSE

adopté le 18 juin 1999

Strasbourg, le 21 mars 2000

2000



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Suisse datait du 13 juin 1997 (publié en mars 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Suisse a eu lieu les 3-5 mai 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents départements (ministères) et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales suisses pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national suisse, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 18 juin 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, la Suisse a pris plusieurs mesures importantes pour mettre en place un cadre de lutte contre les problèmes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance, dont notamment l'adoption d'une disposition pénale suite à la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et la création d'une Commission fédérale contre le racisme, dotée de diverses responsabilités dans ce domaine. Plusieurs initiatives ont également été prises au niveau cantonal en vue de traiter ces questions.

Toutefois, bien que les expressions violentes de racisme et d'intolérance demeurent sporadiques, les sentiments de xénophobie et d'intolérance subsistent en Suisse. L'absence de reconnaissance de la Suisse contemporaine comme une société dans laquelle le concept de multiculturalisme doit s'étendre au-delà du traditionnel pluralisme linguistique du pays, risque d'accroître le certain sentiment de malaise que suscite notamment, au sein de la population, la présence de demandeurs d'asile ou la forte proportion de non-ressortissants (près de 20% de la population), dont beaucoup vivent en Suisse depuis de très nombreuses années. Ces sentiments se reflètent parfois dans l'adoption de politiques et de réglementations rigoureuses en matière de droits des non-ressortissants.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités suisses de prendre de nouvelles mesures de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations portent, entre autres, sur la nécessité de veiller à la pertinence et à l'application du cadre législatif actuel de lutte contre le racisme et la discrimination raciale; de répondre à certaines préoccupations relatives au statut des non-ressortissants et à leurs possibilités de devenir des membres à part entière de la société suisse; et d'adopter des mesures en vue d'améliorer le climat général de l'opinion à l'égard des personnes qui sont différentes de la population majoritaire.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. La Suisse a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux ayant trait à la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite en particulier de la récente ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Elle encourage les autorités suisses à signer et ratifier la Charte sociale européenne révisée, la Convention de l'Unesco concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. L'ECRI espère également que la Suisse fera une déclaration fondée sur l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, qui permet aux personnes et aux groupes de personnes de saisir le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

2. Le paragraphe 1 de l'article 4 de la Constitution dispose que tous les Suisses sont égaux devant la loi. L'égalité devant la loi est un «droit de l'homme», qui, conformément à l'article 4 de la Constitution, s'applique aux Suisses comme aux non-ressortissants, sauf si la nationalité suisse joue un rôle primordial dans les domaines à régler. L'ECRI a noté dans son premier rapport qu'il serait souhaitable que le principe d'égalité devant la loi des ressortissants et des non-ressortissants soit rendu plus explicite dans les textes législatifs. La nouvelle Constitution fédérale, qui sera mise en vigueur en 2000, contient effectivement le principe selon lequel «tous les êtres humains sont égaux devant la loi».
3. Bien que la Constitution actuelle ne mentionne pas explicitement la race ou la couleur de la peau, il ne fait aucun doute que ces critères de distinction sont implicitement visés par l'interdiction de la discrimination. Du reste, l'article 8-2 de la nouvelle Constitution fédérale dispose: «nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique». Les articles 7 et 9 protègent la dignité humaine de façon générale et interdisent l'arbitraire. Par ailleurs, les constitutions de nombreux cantons interdisent expressément la discrimination raciale.

C. Dispositions en matière de droit pénal

4. L'article 261 *bis* du Code pénal, adopté en raison de la ratification par la Suisse de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, érige en infractions l'incitation publique à la haine ou à la discrimination raciale, la propagation d'une idéologie raciste, la négation des crimes contre l'humanité et le refus de fournir un service public. L'article 63 du Code pénal aggrave la peine lorsque l'infraction est motivée par le racisme.
5. L'intérêt juridiquement protégé par l'article 261 *bis* est la paix publique et non la seule dignité d'un particulier, même si celui-ci est la victime de l'infraction. Les actes racistes sont poursuivis d'office puisqu'ils constituent une atteinte à la paix publique. Il convient de noter que l'article 261 *bis* ne concerne que la sphère publique, et qu'il ne concerne pas en principe les rapports contractuels, tels que baux ou contrats de travail (cf. paragraphe 10).
6. L'article 261 *bis* étant relativement récent, son application n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie. L'ECRI note que sur les 130 décisions rendues à ce jour, un quart se sont soldées par une condamnation. Toutefois, certaines questions ont été soulevées concernant le champ couvert par cet article et son application. Ainsi, beaucoup regrettent que l'article 261 *bis* ne couvre pas les cas d'insultes racistes visant toute une catégorie de personnes plutôt qu'un groupe précis (par exemple, dans le cas de références racistes aux demandeurs d'asile ou aux étrangers en général). Ensuite, il peut s'avérer difficile de définir ce qu'est une déclaration ou un acte commis en public. Enfin, la question de savoir dans quelle mesure cet article peut être invoqué dans la sphère des relations contractuelles privées mérite peut-être d'être clarifiée.
7. Malgré certaines controverses sur l'article 261 *bis* et ses éventuelles lacunes, le Parlement a décidé, début 1999, de ne pas amender cette disposition. L'ECRI encourage les autorités suisses à en contrôler de près l'application, notamment par la collecte et la publication de données relatives au nombre d'affaires recensées, au suivi des plaintes et à l'aboutissement des affaires portées devant les tribunaux, au niveau fédéral et cantonal. Les autorités devraient également continuer à examiner si l'article 261 *bis* peut être amélioré ou clarifié dans certains domaines, notamment ceux mentionnés ci-dessus.
8. L'appartenance à des associations qui font preuve de discrimination raciale n'est pas interdite. La Suisse a émis à cet égard une réserve à l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹. Toutefois, l'article 260 *ter* du Code pénal érige en infraction la participation ou le soutien à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels à caractère discriminatoire. A cet égard, l'ECRI attire l'attention sur sa recommandation

1. Voir le rapport présenté par la Suisse au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

de politique générale n° 1, qui dispose que les gouvernements devraient «prendre des mesures, notamment si besoin est des mesures juridiques, pour combattre les organisations racistes [...] y compris l'interdiction de ces organisations lorsqu'il est considéré que cela contribuerait à la lutte contre le racisme».

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

9. Les principes de la liberté individuelle et de la liberté contractuelle sont des piliers de l'ordre juridique suisse. Selon l'opinion et la doctrine dominantes, l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est définie à l'article 4 de la Constitution, ne peut avoir d'effet direct sur les rapports entre individus. Néanmoins, cette même doctrine reconnaît l'effet horizontal indirect sur des libertés individuelles inscrites dans la Constitution fédérale².
10. Dans leur rapport présenté au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, les autorités suisses relèvent qu'une fois embauchés, les non-ressortissants sont protégés par l'article 328 du Code des obligations, qui dispose que «l'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur». Le paragraphe 1 de l'article 336 du Code des obligations interdit le licenciement motivé par des considérations raciales: il dispose en effet que le congé est abusif lorsqu'il est donné par une partie pour des raisons inhérentes à la personnalité de l'autre partie.
11. L'ECRI rappelle sa Recommandation de politique générale n° 1, qui engage les gouvernements à «prendre les mesures voulues pour que le droit national [...] civil et administratif combatte expressément et spécifiquement le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, en prévoyant notamment que la discrimination dans l'emploi et dans la fourniture de biens et de services au public est illégale». En conséquence, l'ECRI encourage vivement les autorités suisses à introduire des dispositions de droit civil et administratif appropriées couvrant la discrimination dans tous les domaines de la vie, y compris la conclusion de contrats en des domaines tels que le logement et l'emploi.

E. Organes spécialisés et autres institutions

12. La Commission fédérale contre le racisme a été mise en place à la suite de la ratification par la Suisse de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elle est chargée d'enquêter sur la discrimination raciale, de favoriser une meilleure compréhension entre les personnes issues de groupes ethniques ou religieux différents, de combattre toutes les formes de discrimination raciale directe ou indirecte, et de privilégier la prévention pour accroître son efficacité. La Commission mène des travaux de relations publiques et organise des campagnes, conseille et soutient les autorités fédérales et les particuliers, dans le cadre de son rôle de

2. Voir le rapport préparé par l'Institut suisse de droit comparé.

médiation, et collabore avec les autorités, les organisations et les groupes à l'échelon fédéral, cantonal et local. Elle est également chargée d'analyser la discrimination raciale.

13. Lors des débats parlementaires concernant la création de la Commission fédérale contre le racisme, il a été décidé de ne pas lui attribuer les fonctions d'un Ombudsman. Néanmoins, le mandat de la Commission confère au Président de celle-ci une certaine qualité d'Ombudsman dans le domaine du racisme, dans la mesure où il est chargé de recevoir les plaintes, d'informer les personnes de leurs droits et de soumettre les affaires aux autorités compétentes. Toutefois, ce rôle reste relativement limité et aucun pouvoir de coercition n'est prévu.
14. L'ECRI estime que la Suisse devrait renforcer le rôle et les pouvoirs de la Commission fédérale contre le racisme conformément aux directives énoncées par sa recommandation de politique générale n° 2 concernant les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Par exemple, la Commission est actuellement placée sous l'autorité du Département fédéral de l'Intérieur: si elle jouit en pratique d'une grande indépendance, une séparation plus nette vis-à-vis de la structure gouvernementale pourrait constituer une garantie supplémentaire.
15. L'ECRI estime également que l'instauration de la fonction d'Ombudsman ou d'un organisme similaire doté du pouvoir d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale serait très souhaitable en Suisse, surtout s'il était doublé d'organismes équivalents au niveau cantonal.
16. Certains cantons et municipalités ont mis en place des institutions dotées des mêmes fonctions que la Commission fédérale contre le racisme. Ainsi, le canton de Zug a instauré une commission chargée de lutter contre le racisme. Des organismes consultatifs pour les étrangers ont également été créés dans certaines communes ainsi que dans plusieurs cantons.
17. Il existe aussi en Suisse, depuis 1970, une Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (CFE), ayant pour mandat d'identifier les moyens d'améliorer la coexistence entre Suisses et étrangers et de mettre en lumière et soutenir les initiatives allant dans ce sens. Cette Commission existe depuis 1970. Elle collabore avec les associations d'étrangers et les bureaux de l'immigration dans les cantons et les villes. La Commission fédérale pour les réfugiés, instaurée en décembre 1983, fait office d'organe consultatif auprès des autorités fédérales. Ces organismes relèvent tous deux des autorités fédérales.

F. Représentants de la loi

18. Certains rapports ont fait état de brutalités policières à l'encontre de suspects placés en garde à vue, notamment de non-ressortissants et de Suisses d'origine étrangère³. Le Comité des Nations Unies contre la torture ainsi que le Comité européen pour la prévention de la torture ont relevé des infractions commises au cours d'arrestations et d'interrogatoires, généralement à l'encontre de non-ressortissants et de Suisses d'origine étrangère. Conformément à sa Recommandation de politique générale n° 1, l'ECRI engage les autorités suisses à «veiller à ce que la police traite de façon égale tous les membres du public et s'abstienne de tout acte de racisme, xénophobie, antisémitisme et intolérance; développe des structures formelles et informelles de dialogue entre la police et les communautés minoritaires et veille à l'existence d'un mécanisme permettant d'enquêter de manière indépendante sur les incidents et zones de conflit entre la police et les groupes minoritaires». L'ECRI souligne en particulier l'importance que revêt la création d'un organisme indépendant habilité à effectuer des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements par la police. En ce qui concerne la formation de la police, l'ECRI note que l'Institut suisse de police de Neuchâtel dispense des cours de formation aux droits de l'homme aux forces de l'ordre de divers cantons; elle estime toutefois que le thème du racisme et de la discrimination devrait être traité de manière plus systématique au niveau des cantons, tant lors de la formation initiale que dans le cadre de la formation continue. Il conviendrait également d'intensifier les efforts déployés en vue de recruter des policiers parmi les membres de groupes minoritaires sous-représentés dans les forces de police.

G. Groupes vulnérables

- *Antisémitisme*

19. A la fin de l'année 1996, la Suisse a fait l'objet d'une demande de restitution de fonds en déshérence, déposés dans des comptes bancaires dormants, et appartenant notamment à des Juifs victimes de la Shoah. La publicité et les accusations liées à cette affaire ont engendré des tensions en Suisse, notamment une montée de l'antisémitisme, lequel n'était pas nécessairement dirigé contre les Juifs suisses mais contre les organisations représentant la communauté juive dans le monde. Cette poussée de l'antisémitisme s'est notamment manifestée dans la presse écrite, sous forme de lettres de lecteurs ; la police fédérale a également fait état d'une augmentation considérable du matériel de propagande antisémite et nazie saisi en 1997 et 1998. Les autorités suisses ont promptement réagi à cette montée de l'antisémitisme en condamnant publiquement ces manifestations et en instaurant une *task force* sur la seconde guerre mondiale, qui a mené des études sur certains aspects de l'antisémitisme en Suisse. La Commission

3. Voir notamment les conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur le premier rapport présenté par la Suisse, les rapports d'Amnesty International et le rapport présenté par le Forum suisse contre le racisme au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

fédérale contre le racisme a également élaboré un rapport sur l'antisémitisme en Suisse. Les autorités fédérales se sont félicitées de ce rapport et ont fait part de leur intention d'examiner et de mettre en œuvre les recommandations qui y étaient formulées.

20. Bien qu'il semble que l'antisémitisme en Suisse ait cessé sa progression, l'ECRI estime qu'il conviendrait de suivre de près la situation. Des efforts continus devraient être déployés en vue de lutter contre l'antisémitisme, par le biais notamment de cours spécifiques sur ce thème dans les écoles et d'un engagement des hommes/femmes politiques à dénoncer toutes les manifestations d'antisémitisme dans la vie politique ou publique. La réaction susmentionnée de l'opinion a eu une conséquence susceptible d'être exploitée, en ce sens qu'elle a peut-être servi de «catalyseur»: il semble en effet que se fasse jour une plus grande disposition à débattre des problèmes de l'antisémitisme et à se mobiliser contre ce fléau, ce qui pourrait également entraîner des discussions sur d'autres questions liées à l'intolérance en Suisse. Autre conséquence positive possible, la communauté juive de Suisse, qui jusqu'aux événements récents tendait à se montrer discrète, pourrait prendre position sur certaines questions la concernant.

- ***Les «Jenisch» (communauté rom/tsigane)***

21. Les autorités suisses, dans leur premier rapport au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ont admis qu'il «est vrai que, comme ailleurs en Europe, les nomades vivant en Suisse ont été les victimes de vexations, voire de persécutions». Le système des cantons en Suisse est source de difficultés pour les nomades «jenisch» dans divers domaines, notamment la scolarisation, l'autorisation de séjour et celle de pratiquer leur commerce et professions traditionnelles. Une fondation appelée «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» a été récemment créée, et la Commission fédérale contre le racisme examine également la situation de la communauté «jenisch». L'ECRI note qu'un projet de loi fédérale concernant les professions non-sédentaires est en cours d'examen et espère que la loi en question améliorera la situation en ce domaine. L'ECRI encourage les autorités à identifier les moyens de garantir que le système des cantons n'entraîne pas une discrimination à l'encontre des nomades «jenisch», notamment dans le domaine de l'emploi et de l'éducation.

- ***Demandeurs d'asile***

22. La Suisse reçoit un nombre relativement élevé de demandeurs d'asile par rapport à certains autres pays européens⁴. La question des demandeurs d'asile a récemment fait l'objet de nombreux débats, notamment dans le cadre de la préparation d'une nouvelle Loi sur l'asile. L'une des questions les plus largement débattues et critiquées concerne l'introduction de mesures de

⁴. Près de 24 000 demandes d'asile en 1997 et plus de 41 000 en 1998.

contrainte. Ces dispositions prévoient, entre autres, la détention des demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées et qui sont considérés comme susceptibles de prendre la fuite avant d'être expulsés, et des personnes dont l'identité ou le pays d'origine n'ont pu être établis. Il semble que ces mesures s'appliquent aux mineurs dès l'âge de 15 ans, et qu'en raison d'un manque d'équipements, ces personnes, qui n'ont commis d'autre crime que d'être considérées comme séjournant illégalement en Suisse, puissent être détenues dans des prisons ordinaires avec des délinquants condamnés. L'ECRI souligne que les immigrants et les demandeurs d'asile, même s'ils sont considérés comme séjournant illégalement dans le pays, ne devraient pas être traités comme des criminels, et que toutes les mesures prises à l'égard de ces personnes devraient en tenir compte.

23. Les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée par l'Office fédéral pour les réfugiés peuvent recourir auprès d'une Commission indépendante sur l'asile, qui a le même statut que le Tribunal fédéral. Toutefois, ils doivent demander assistance aux organisations non gouvernementales s'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour recourir. L'ECRI considère que le droit d'interjeter appel d'une décision négative devrait s'accompagner, si nécessaire, d'une assistance juridique financée par l'Etat.
24. L'on constate dans l'opinion publique une tendance à associer les demandeurs d'asile à la criminalité, et plus particulièrement au trafic de stupéfiants, et à surestimer la charge financière qu'ils représentent. Ce type de perceptions erronées est parfois renforcé par certains éléments du discours des hommes/femmes politiques ou par le comportement qu'affichent les représentants d'organismes officiels tels que la police, lesquels peuvent eux-mêmes avoir une vision déformée de la présence des demandeurs d'asile en Suisse. L'ECRI note que des mesures de sensibilisation et d'éducation, destinées au grand public comme aux institutions clés telles que la police, sont fondamentales pour corriger les idées fausses et lutter contre les préjugés.

H. Education

25. L'ECRI est préoccupée d'apprendre que certaines écoles suisses ont récemment pris des initiatives visant à instaurer un enseignement séparé pour des enfants qui ne connaissent pas suffisamment la langue de l'enseignement officiel. Les directeurs cantonaux de l'instruction publique se sont prononcés contre cette pratique; toutefois, il apparaît que certains courants de l'opinion soient favorables à ce type de mesures. L'ECRI souligne que les initiatives visant à instaurer un enseignement séparé sont contraires au droit international et devraient être découragées. L'ECRI prend note que le gouvernement fédéral a reconnu dans une déclaration au Parlement que de telles pratiques seraient contraires à la Constitution fédérale et à la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Des mesures supplémentaires devraient être prises afin de répondre à tous les problèmes susceptibles de se poser dans le domaine de l'éducation et de donner lieu à ce type d'initiatives. Par exemple, les mesures d'aide au rattrapage destinées

le cas échéant aux enfants non suisses – tels que des cours de langue supplémentaires pour les enfants de langue maternelle étrangère – pourraient être renforcées, et des campagnes de sensibilisation pourraient être menées auprès des parents suisses, afin d'apaiser toute inquiétude relative aux conséquences éventuelles des classes mixtes sur l'éducation de leurs enfants.

26. Les autorités suisses signalent – que comme dans de nombreux autres pays européens – il est estimé qu'un certain nombre de travailleurs clandestins sont installés en Suisse. L'ECRI note que les écoles suisses acceptent tous les écoliers sans aucune enquête sur le statut de leurs parents. Les enfants des demandeurs d'asile sont également admis dans les écoles suisses et reçoivent des cours de langues supplémentaires. L'ECRI considère que le fait que la Suisse assure l'éducation de tous les enfants vivant sur son territoire est un fait de grande valeur.

I. Suivi de la situation

27. En Suisse, la collecte systématique d'informations sur l'ampleur du racisme et de la discrimination est rare. L'ECRI rappelle la recommandation énoncée par sa Recommandation de politique générale n° 1, et encourage vivement le gouvernement suisse à «collecter, s'il y a lieu, en conformité avec les lois, réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, les données permettant d'évaluer la situation et les expériences des groupes particulièrement vulnérables face au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance». Ce travail de suivi devrait impliquer la collecte d'informations dès le niveau cantonal, avec rassemblement au niveau fédéral. L'ECRI rappelle également à cet égard sa Recommandation de politique générale N° 4 par laquelle elle appelle les gouvernements à mener des enquêtes concernant les expériences et perceptions du racisme et de la discrimination du point de vue des victimes potentielles.

SECTION II. PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

28. Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Suisse, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur le thème de l'acquisition de la nationalité par les non-ressortissants qui résident depuis longtemps dans le pays, et sur plusieurs autres questions liées à la situation de la population non ressortissante.

J. Acquisition de la nationalité

29. La proportion de non-ressortissants est élevée en Suisse – environ 20% de la population. Malgré cette forte présence, la Suisse ne se considère pas comme un pays d’immigration, mais lie généralement la présence de non-ressortissants à la demande du marché du travail. Les règles gouvernant l’acquisition de la nationalité suisse restent strictes, même pour les non-ressortissants résidant depuis longtemps dans le pays et pour les enfants de non-ressortissants nés et élevés en Suisse; la procédure d’acquisition de la nationalité, qui se déroule au niveau fédéral, cantonal et communal, demeure complexe. En fait, seuls quelque 2 % des personnes d’origine étrangère résidant en Suisse ont été naturalisés, alors que plus de la moitié des non-ressortissants en Suisse résident dans le pays depuis plus de vingt ans: d’aucuns ont observé que si tous les titulaires d’un permis de séjour de long terme (permis C) obtenaient la naturalisation, le pourcentage de non-ressortissants en Suisse chuterait à environ 6 %.
30. La procédure d’acquisition de la nationalité prévoit, outre l’obligation de satisfaire à certaines conditions légales au niveau fédéral, l’obtention de l’autorisation de naturalisation au niveau cantonal et communal. Celle-ci n’est pas nécessairement octroyée comme un droit automatique lorsque certaines obligations légales sont remplies: elle dépend de la décision prise par le Parlement cantonal ou communal ou, si cet organe n’existe pas dans la commune, d’un vote de la population. L’acquisition de la nationalité suisse est subordonnée à l’obtention de l’autorisation de naturalisation pour l’ensemble de ces trois niveaux (fédéral, cantonal, communal).
31. La durée de résidence fixée pour l’acquisition de la nationalité est longue – le non-ressortissant doit avoir résidé légalement en Suisse pendant au moins douze ans, durée ramenée à six ans pour les mineurs. Des conditions de résidence d’une durée variable existent également au niveau cantonal, et s’appliquent parfois à l’échelon communal. L’obtention de l’autorisation de naturalisation à ces deux niveaux peut donc se révéler extrêmement difficile pour les personnes qui se sont déplacées à travers la Suisse, voire à l’intérieur d’une même agglomération. L’obligation pour les personnes demandant la nationalité suisse de parler la langue majoritaire du canton ou de la commune peut également constituer un obstacle, compte tenu de la diversité linguistique de la Suisse. En outre, les cantons et les communes appliquent une taxe à l’acquisition de la nationalité, parfois extrêmement élevée et donc difficile à acquitter pour certaines personnes.
32. L’ECRI s’inquiète de ce que la procédure d’octroi de la nationalité au niveau cantonal et communal puisse ouvrir la voie à des pratiques discriminatoires, notamment lorsque l’acquisition de la nationalité est subordonnée au vote de la population de la commune. Si l’on considère généralement que les risques de décisions discriminatoires sont moindres au niveau des Parlements cantonaux ou communaux, des informations révèlent que certaines communes, notamment dans les zones rurales, font parfois preuve de discrimination dans l’octroi de la nationalité. Il est malaisé de réunir des preuves de ces pratiques discriminatoires, dans la mesure notamment où la

décision n'a pas à être motivée; toutefois, diverses sources indiquent que les non-ressortissants de certaines origines – religieuses ou ethniques – sont plus susceptibles de se voir refuser la naturalisation à ce niveau, même s'ils satisfont aux conditions légales de résidence et autres.

33. A cet égard, l'ECRI note avec intérêt que la Commission fédérale contre le racisme compte examiner la situation afin d'identifier les éventuels problèmes de discrimination. L'ECRI souligne que, selon elle, l'acquisition de la nationalité ne devrait pas dépendre d'une décision populaire qui risque d'ouvrir la voie à des pratiques arbitraires ou discriminatoires. Elle encourage les autorités suisses à définir, en étroite collaboration avec les autorités cantonales et communales, des procédures d'octroi de la nationalité claires, cohérentes et non discriminatoires aux trois niveaux du système suisse, qui garantissent l'existence de mécanismes de recours permettant de redresser toute discrimination fondée sur des critères non justifiables tels que l'origine ou la religion.
34. L'ECRI déplore qu'un référendum organisé il y a quelques années sur la facilitation de la naturalisation pour les jeunes gens se soit soldé par un résultat négatif, mais se félicite de ce que certains cantons, notamment celui de Neuchâtel, aient néanmoins adopté des mesures facilitant l'acquisition de la nationalité pour les jeunes gens dont certains ont passé toute leur vie en Suisse. L'ECRI encourage les autres cantons à suivre cet exemple de bonnes pratiques, en accompagnant celles-ci, si nécessaire, de campagnes de sensibilisation et d'éducation à l'intention de la population, en vue de faire accepter ces changements. L'ECRI encourage également les autorités fédérales – qui préparent actuellement une nouvelle proposition sur cette question – à poursuivre leurs efforts en vue de faciliter le processus de naturalisation pour les jeunes non-ressortissants et pour les autres non-ressortissants résidant en Suisse depuis longtemps.

K. Autres questions concernant les non-ressortissants

- *Octroi de permis de séjour*

35. L'octroi de permis de séjour et de travail aux non-ressortissants est étroitement lié aux besoins du marché du travail. Récemment encore, le système dit des « trois cercles » était en vigueur: les permis de travail étaient accordés de préférence aux ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE, puis aux ressortissants de certains autres pays – considérés comme des partenaires traditionnels en matière de recrutement de main-d'œuvre – et seulement à titre exceptionnel à des ressortissants des pays restants. La philosophie sous-tendant ce système était fondée sur la «capacité d'intégration»; si les autorités suisses affirment avoir été dénuées de toute intention d'opérer une discrimination raciale, elles ont néanmoins reconnu que le critère de la capacité d'intégration rend assurément plus difficile l'admission des ressortissants appartenant à d'autres groupes ethniques ou à d'autres

«races», en raison de leur «capacité d'intégration restreinte»⁵. Il convient de noter qu'au cours de la guerre en ex-Yougoslavie, par exemple, les ressortissants de ce pays ont été exclus du deuxième cercle et considérés comme relevant du troisième.

36. Lorsque la Suisse a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, elle s'est réservée le droit de continuer d'appliquer sa politique des «trois cercles». Toutefois, ce système ayant fait l'objet de vives critiques en Suisse comme à l'étranger, il a été remplacé par un système des «deux cercles», qui établit une distinction entre les pays de l'UE/de l'AELE et le reste du monde. D'aucuns craignent que même si ce nouveau système est destiné à répondre aux préoccupations mentionnées ci-dessus, la philosophie sous-jacente de «capacité d'intégration» demeure en réalité intacte, ce qui signifie qu'une éventuelle discrimination peut continuer de s'exercer à l'encontre de certains non-ressortissants.
37. Les règles régissant l'attribution des permis de séjour restent strictes. Le «permis B» est un permis annuel renouvelable, alors que le «permis C» est octroyé pour une durée de dix ans. Les non-ressortissants ont généralement un permis B pendant plusieurs années avant de se voir délivrer un permis C. Des informations indiquent que l'obtention d'un permis C devient actuellement plus difficile, et que les titulaires d'un permis B risquent de se voir opposer un refus de renouvellement de leur permis pour des motifs tels que des infractions mineures commises par eux-mêmes ou par des membres de leur famille, la perte de leur emploi ou le fait qu'ils dépendent de l'aide sociale. Les autorités suisses, dans leur rapport au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ont noté: «Il arrive que des étrangers titulaires d'un permis annuel éprouvent des difficultés lors du renouvellement de leur permis lorsque leur famille et eux-mêmes émargent depuis longtemps à l'assistance publique.» Le Forum contre le racisme indique que non seulement les titulaires d'un permis annuel mais aussi les non-ressortissants détenteurs d'un droit de résidence en Suisse peuvent être concernés s'ils ont bénéficié de l'aide sociale pendant une période prolongée, et ajoute qu'en raison de l'ampleur du chômage, l'application de telles mesures paraît de plus en plus vraisemblable⁶. Les décisions relatives aux permis de séjour sont prises par l'Office fédéral des étrangers qui est l'autorité compétente pour toutes les affaires touchant aux non-ressortissants. L'ECRI est préoccupée d'apprendre que même si un juge n'a pas pris la décision d'expulser de Suisse un non-ressortissant condamné pour une infraction, l'Office des étrangers peut lui retirer son permis de séjour, et que, le cas échéant, les possibilités de recours dont il dispose sont limitées.

5. Voir le rapport soumis par la Suisse au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/304/Add.44.

6. Voir le rapport intitulé «La Suisse et son racisme», adressé au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale par le Forum contre le racisme.

38. Le droit au regroupement familial est également assez strict dans certains cas: à titre d'exemple, un canton n'autorise le regroupement familial que si certains critères sont remplis, notamment si la famille en question est considérée comme «prometteuse». L'ECRI souligne que ces critères sont subjectifs et que les conditions garantissant le droit au regroupement familial devraient être claires et dénuées d'ambiguïté.
39. L'ECRI considère qu'en raison des conditions telles que celles évoquées ci-dessus, la situation des non-ressortissants qui vivent parfois en Suisse depuis de nombreuses années et qui ont de solides liens familiaux ou autres dans le pays demeure vulnérable. Elle encourage vivement les autorités suisses à veiller à ce que les permis de séjour des non-ressortissants résidant en Suisse depuis un certain temps ne soient retirés que dans des circonstances exceptionnelles et clairement définies, et à garantir l'existence d'un droit de recours contre de telles décisions. L'ECRI note que ces questions sont débattues dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle Loi sur les étrangers, et espère que cette loi sera en mesure de résoudre tous les problèmes.

- ***Climat dans l'opinion***

40. Bien que les manifestations ouvertes de racisme soient assez rares en Suisse, l'ECRI se déclare préoccupée par la persistance, semble-t-il, d'un climat d'intolérance et de xénophobie à l'encontre des non-ressortissants et des personnes qui se distinguent de la population autochtone. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la situation des non-ressortissants est souvent assez précaire, ce qui peut compromettre leur intégration et leur participation en tant que membres de la société suisse: d'une part, la population suisse risque de ne pas les considérer encore comme des membres permanents de la société, d'autre part, certains non-ressortissants eux-mêmes peuvent se révéler, en raison même de l'insécurité de leur droit de résidence, peu enclins à s'organiser pour élargir l'éventail de leurs droits.
41. Par le passé, l'accent a été mis sur le devoir des non-ressortissants eux-mêmes de s'adapter à la société suisse, et rares ont été les mesures d'intégration adoptées par les autorités. L'ECRI se félicite des initiatives prises par certains cantons en vue d'encourager la participation des non-ressortissants à la société tout en respectant leur droit de conserver leur identité culturelle. Ainsi, dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, les non-ressortissants ont le droit de participer aux élections cantonales et communales; quoique le taux de participation soit encore faible, les communautés de non-ressortissants apprécient ce droit comme le signe de leur admission au sein de la société. Autre exemple positif d'une initiative visant à améliorer l'intégration des non-ressortissants dans la vie publique suisse: les chambres consultatives pour immigrants qui existent à Lausanne et dans d'autres villes et dont le but est de faire participer les non-ressortissants aux processus de prise de décisions.

42. En dépit de ces exemples positifs, toutefois, il semble que la Suisse ne se considère toujours pas comme une société véritablement multiculturelle dont les membres peuvent éprouver un sentiment d'appartenance à la Suisse en même temps qu'à une autre culture ou ethnie. En outre, les sentiments de xénophobie et d'intolérance à l'encontre des non-ressortissants ne sont pas rares, voire tendent peut-être à augmenter. Ces préjugés peuvent être exacerbés par les discours publics qui jouent sur les peurs injustifiées de la population (notamment en faisant une association entre demandeurs d'asile et criminalité, ou les discours appelant à une restriction du nombre de non-ressortissants en Suisse). De fait, ce genre de références reflète certains aspects du discours politique actuel, sur fond de préparation des nouvelles lois sur l'asile et les étrangers. Quelques journaux populaires tiennent également un discours xénophobe lorsqu'ils abordent certains problèmes. L'ECRI encourage les personnalités politiques et autres chefs de file de l'opinion à s'abstenir d'exploiter ces thèmes et à s'opposer fermement aux manifestations d'intolérance et de xénophobie à l'encontre des non-ressortissants. Les représentants des organes publics chargés des questions relatives aux non-ressortissants devraient également se garder d'utiliser un langage ou de faire des associations susceptibles de créer des préjugés ou de renforcer un climat d'intolérance à l'encontre des non-ressortissants. L'ECRI estime qu'une reconnaissance accrue de la Suisse moderne en tant que société multiculturelle au sein de laquelle co-existent des formes traditionnelles et des formes nouvelles de pluralité, contribuerait grandement à résoudre nombre des problèmes évoqués ci-dessus.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Suisse : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (98) 27 : Rapport sur la Suisse, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg, 1998
7. Code pénal suisse, Chancellerie Fédérale, 1998
8. « Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers » 18 mars 1994
9. « Loi sur l'asile » 5 octobre 1979
10. « L'Asile en Suisse : un aperçu du domaine de l'asile », Office fédéral des réfugiés, Hiver 1998/1999
11. « Communauté de travail pour l'intégration des étrangers », Rapport 1998, Bureau du Délégué aux étrangers
12. « Les nomades en Suisses », Rapport de la Commission d'étude désignée par le département fédéral de justice et police, Juin 1983
13. « L'antisémitisme en Suisse », Commission fédérale contre le racisme, Novembre 1998
14. CDMG (97) 17 rev : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, Janvier, 1998

15. CDMG (98) 11 : « Sécurité de résidence des immigrés de longue durée : étude comparative de la législation et de la pratique des pays européens », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, Février 1998
16. MMG – 6 (96) 6 Addendum 1 : « Déclaration écrite – Suisse », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, Juin 1996
17. MMG-5 (93) 11 : « Déclaration écrite sur le Thème 2 (Racisme, xénophobie, Intolérance) présentée par la délégation suisse, Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1993
18. Etudes et travaux n° 53 : « Migrants et minorités dans la Communauté », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1996
19. CERD/C/270/Add.1 : « Rapport initial des Etats parties devant être présenté en 1995 - additif - Suisse », CERD, Nations Unies, Mars 1997
20. CERD/C/304/Add.44 : « Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale », CERD, Nations Unies, Mars 1998
21. E/C.12/1/Add.30 : « Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels », Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies, Décembre 1998
22. CCPR/C/81/Add.8 : « Rapports initiaux que les Etats parties devaient présenter en 1993 – Additif », Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, Mai 1995
23. HRI/CORE/1/Add.29 : « Document de base constituant la première partie des rapports des Etats parties », Nations Unies, Juillet 1993
24. E/1995/111/Add.1 : « Rapport du Secrétaire général – Additif », Nations Unies, Juillet 1995
25. Département d'Etat des Etats-Unis « Switzerland : Country Report on Human Rights Practices for 1997 », janvier 1998
26. Département d'Etat des Etats-Unis « Switzerland Country Report on Human Rights Practices for 1998 », Février 1999
27. « Rapports sur le Racisme et la Xénophobie dans les médias », Groupe parlementaire contre le racisme et la xénophobie, Janvier/Février 1999
28. « Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités » Colloque international, Lausanne, 25-27/4/1996, Institut Suisse de droit comparé, Zürich 1996
29. « AI Report 1998, Switzerland », Amnesty International
30. « AI Report 1997, Switzerland », Amnesty International
31. « AI Report 1996, Switzerland », Amnesty International
32. « Switzerland, Allegations of ill-treatment in police custody », Amnesty International, AI Index : EUR 43/02/97, Novembre 1997

33. «Human Rights Watch World Report 1999 » Human Rights Watch
34. « La Suisse et son racisme », 1er rapport des ONG à l'ONU, Hans Stutz, Forum contre le racisme, Février 1998
35. « La Suisse et son racisme », Annexe de l'Association romande contre le racisme au Rapport complémentaire des ONG au 1er rapport de la Suisse au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, rédigée par Karl Grünberg
36. « Le pays de Neuchâtel par ses résidents étrangers », Bureau du délégué aux étrangers, 1994
37. « Rapport 1998 », CRIDA
38. Pierre Gentile and Maya Jegen « Paradise News» in New Xenophobia in Europe – Baumgartl & Favell – Kulwer Law International
39. « Droit de vote pour les étrangers au niveau communal », Sandrine Salerno, Carrefour, 12/12/1998
40. « La politique des trois cercles a vécu », Sandrine Salerno, Carrefour, 12/12/1998
41. « Extrémismes en Europe » Jean-Yves Camus (coord.), CERA, 1997, Article de Eugenio D'Alessio
42. Newsletter n° 20 « CARREFOUR », Septembre 1998
43. Newsletter n° 19 « La lettre de SOS Racisme – Carrefour », Juin 1998

