

Troisième rapport sur la Suisse

Adopté le 27 juin 2003

Strasbourg, 27 janvier 2004



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.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RESUME GENERAL	6
I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI.....	7
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES.....	8
DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT PÉNAL.....	8
DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF.....	9
ORGANES SPÉCIALISÉS	10
POLICE.....	11
ANTISÉMITISME	13
COMMUNAUTÉS MUSULMANES	14
COMMUNAUTÉS JENISCH, SINTI ET ROM	15
DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS	16
EDUCATION.....	18
SUIVI DE LA SITUATION.....	20
ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ	20
CLIMAT DE L'OPINION.....	21
II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES	23
RACISME ET DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES NOIRS AFRICAINS EN SUISSE	23
SITUATION DES NON-RESSORTISSANTS RÉSIDANT EN SUISSE.....	24
BIBLIOGRAPHIE.....	27

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place par le Conseil de l'Europe. C'est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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.

L'approche pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 4-5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998 et ceux du deuxième cycle à la fin de l'année 2002. Les travaux du troisième cycle ont débuté en janvier 2003.

Les rapports pays-par-pays du troisième cycle sont centrés sur la question de la « mise en œuvre ». Ils examinent si les principales recommandations de l'ECRI contenues dans ses rapports précédents ont été suivies et appliquées, et si oui, jusqu'à quel degré d'efficacité. Les rapports du troisième cycle traitent également de « questions spécifiques », choisies en fonction des différentes situations dans les divers pays, et examinées de manière plus approfondie dans chaque rapport.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite de contact dans le pays concerné, et ensuite un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins. Il s'agit d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires sont basées sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) pour recueillir des informations détaillées. Le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de proposer, si elles l'estiment nécessaire, des amendements au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles contenues dans le texte. A l'issue du dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule et entière responsabilité. Il couvre la situation en date du 27 juin 2003 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

Depuis la publication du second rapport de l'ECRI sur la Suisse, des progrès ont été enregistrés sur un certain nombre de points abordés dans le rapport.

Une nouvelle constitution contenant une interdiction de la discrimination est entrée en vigueur en 2000. Des plans sont actuellement en cours d'exécution pour élargir les dispositions pénales afin de combattre le racisme et le problème de l'extrême droite fait l'objet d'une attention accrue. Un Service fédéral de lutte contre le racisme a été établi au sein de l'Administration publique en vue, notamment, de gérer les fonds alloués à divers projets de lutte contre le racisme et la discrimination. La situation des communautés jénisch, sinti et rom s'est améliorée depuis l'introduction d'une nouvelle Loi sur le commerce itinérant et l'on espère que la nouvelle Loi sur la nationalité - qui facilite la naturalisation des descendants d'immigrés des deuxième et troisième générations - sera adoptée.

Cependant, les progrès réalisés dans d'autres domaines demeurent limités. Il n'y a pas eu de développements pour ce qui concerne la perspective de l'introduction d'une législation antidiscriminatoire plus complète. Certains problèmes doivent être encore résolus concernant la situation des Jenisch, des Sintis et des Roms en Suisse. Les écarts de conduite et le traitement discriminatoire de la police à l'égard des membres de certains groupes minoritaires - et notamment des Noirs africains - constituent un sujet de préoccupation, de même que le climat général de l'opinion à l'égard de ce groupe. La question des demandeurs d'asile et des réfugiés suscite également un débat négatif et hostile dans l'arène publique et politique et la procédure de demande d'asile pose encore certains problèmes. La récente Loi sur les étrangers et la politique d'admission «binaire» sont critiquées par les acteurs concernés qui pensent qu'elles créent de nouvelles discriminations au sein de la société.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités suisses d'entreprendre des actions supplémentaires dans certains domaines. Elle appelle notamment à l'introduction, en droit civil et administratif, d'une interdiction de la discrimination dans les différents domaines de la vie et à l'établissement, aux niveaux fédéral et cantonal, d'organes habilités à recevoir et à instruire des plaintes émanant d'individus se prétendant victimes de discrimination et de racisme. L'ECRI recommande des actions supplémentaires en vue d'améliorer la situation des Jenisch, des Sintis et des Roms, notamment en ce qui concerne la fourniture de lieux d'étape ou de stationnement. Elle exhorte les autorités à agir fermement en vue de combattre les écarts de conduite et la discrimination de la part des policiers à l'égard de certains groupes minoritaires. Elle souligne aussi le besoin de prendre des mesures pour améliorer le climat de l'opinion publique à l'égard de certains groupes et notamment des Noirs africains et des demandeurs d'asile. L'ECRI recommande également de veiller à ce que l'adoption de nouvelles lois et réglementations visant les demandeurs d'asile et les non-ressortissants ne conduise pas à un affaiblissement de la position de ces groupes.

I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a recommandé aux autorités de ce pays de signer et de ratifier les instruments juridiques internationaux suivants : 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 européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. L'ECRI a aussi recommandé à la Suisse de faire une déclaration en vertu de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination (CERD).
2. L'ECRI est heureuse d'apprendre que les deux Chambres du Parlement ont récemment voté en faveur de l'adoption par la Suisse d'une déclaration en vertu de l'article 14 de la CERD, et que cette déclaration a été faite le 2 juin 2003.
3. La Suisse n'a toujours pas signé ou ratifié les autres instruments juridiques internationaux répertoriés dans le second rapport de l'ECRI. Concernant la Charte sociale européenne révisée, un rapport sur la ratification de cet instrument a été rédigé et devrait être prochainement envoyé aux autorités cantonales pour consultation. Concernant la Convention de l'UNESCO sur la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, le fait que l'éducation relève de la compétence des cantons est considéré comme un obstacle à la ratification. L'ECRI a été informée par les autorités que la question de l'adhésion à la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et à la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local pourrait être reconsidérée une fois la nouvelle Loi sur les étrangers entrée en vigueur (voir le paragraphe 97 ci-dessous). Les autorités considèrent qu'il serait possible de ratifier rapidement le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, compte tenu de la législation pertinente existante. Toutefois, la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ne serait pas imminente.

Recommandations :

4. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités suisses de signer et de 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 européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elle recommande en outre la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, ainsi que du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

5. La nouvelle constitution, entrée en vigueur en 2000, contient une clause d'égalité et une interdiction de la discrimination (les motifs illégaux de discrimination étant répertoriés dans la liste non exhaustive de l'article 8). La version révisée de bon nombre de constitutions cantonales abrite aussi des dispositions interdisant la discrimination.

Recommandations :

6. L'ECRI encourage les autorités suisses à veiller à ce que les fonctionnaires de l'Etat et des cantons, ainsi que le public, connaissent la clause de non-discrimination contenue dans la nouvelle constitution.

Dispositions en matière de droit pénal

7. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a encouragé les autorités de ce pays à contrôler de près l'application de l'article 261 bis du Code pénal¹, 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, aux niveaux fédéral et cantonal. L'ECRI note à cet égard que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 261 bis en 1995, le Ministère public de la Confédération et, depuis janvier 2000, l'Office fédéral de la police, répertorient les actes qui ont fait l'objet d'une plainte fondée sur cette disposition. Les jugements prononcés sont transmis sous forme anonyme à la CFR, dont l'une des tâches est d'observer l'application de l'article 261 bis du Code pénal. De l'avis de l'ECRI, les autorités devraient également continuer à examiner si l'article 261 bis peut être amélioré ou clarifié dans certains domaines, y compris : les cas d'insultes racistes visant toute une catégorie de personnes plutôt qu'un groupe précis (par exemple, dans le cas d'allusions racistes aux demandeurs d'asile en général), la définition de la notion de déclaration ou d'acte commis en public, ainsi que la mesure dans laquelle cet article peut être invoqué dans la sphère des relations contractuelles privées.
8. L'ECRI a attiré aussi l'attention sur sa Recommandation 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».
9. Plusieurs affaires ont été portées devant les tribunaux, aux niveaux fédéral et cantonal, au titre de l'article 261 bis du Code pénal. Les décisions judiciaires cantonales sont envoyées à l'Office fédéral de la police aux fins d'exploitation statistique et portent notamment sur des expressions incitant à la haine raciale sur divers supports (Internet, CD, graffiti, affiches électorales), des négations de l'holocauste, des déclarations d'hommes politiques, des lettres publiées dans le courrier des lecteurs des journaux, le port de symboles et la publication de livres au contenu raciste. De nombreuses affaires concernent des matériels antisémites. On estime qu'environ la moitié des poursuites déclenchées débouchent sur une condamnation. Les forces de police sont encouragées à

¹ L'article 261 bis érige en infractions pénales 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.

signaler le moindre incident susceptible d'avoir une connotation raciste et l'Office fédéral de la police publie régulièrement des directives sur l'application de l'article 261 *bis* à l'intention des policiers, des procureurs et des juges.

10. En réaction à certains problèmes causés par des groupes d'extrême droite, un groupe de travail de «coordination et de mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite» a été mis sur pied. Ce groupe a proposé l'insertion dans le Code pénal de deux dispositions supplémentaires définissant de nouveaux éléments constitutifs d'infraction : le port de symboles distinctifs d'une attitude discriminatoire basée sur la race ou l'utilisation publique de slogans, gestes ou formes de salutation à connotation raciste (article 261 *ter*) et la criminalisation de la création de groupements ayant l'intention de commettre des actes interdits par l'article 261 *bis* ou la participation à de tels groupes (article 261 *quater*). Le groupe de travail a aussi recommandé une loi de droit administratif permettant la saisie ou la confiscation des moyens de propagande raciste. Ces propositions de modification de loi sont actuellement examinées par le gouvernement et devraient être soumises au Parlement en 2004.
11. L'Office fédéral de la police a aussi intensifié son action contre l'extrémisme de droite en renforçant la coopération avec les forces de police cantonales afin d'assurer que la loi en vigueur est uniformément appliquée et de suivre de près les activités des individus et des groupes impliqués dans des activités d'extrême droite, y compris les skinheads et les hooligans.

Recommandations :

12. L'ECRI recommande aux autorités suisses de continuer à surveiller l'application de l'article 261 *bis*. Elle encourage l'entrée rapide en vigueur des nouvelles propositions d'amendement du Code pénal visant à compléter la protection contre le racisme.

Dispositions en matière de droit civil et administratif

13. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a vivement encouragé 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 dans des matières telles que le logement et l'emploi.
14. L'introduction d'une protection contre la discrimination dans divers domaines de la vie en droit civil et administratif n'est toujours pas envisagée par les autorités, bien que le secteur non gouvernemental et des organismes internationaux réclament de telles dispositions. La position des autorités est que la liberté des contrats privés demeure essentielle. On ignore l'ampleur de la discrimination dans des secteurs clés tels que l'emploi ou le logement, mais les organisations non gouvernementales signalent des problèmes flagrants rencontrés notamment par les femmes musulmanes portant un foulard et par les Noirs africains. Les questions telles que la discrimination dans l'emploi ne sont examinées que depuis peu au niveau officiel, par le Service fédéral de lutte contre le racisme, créé récemment.

Recommandations :

15. L'ECRI recommande de nouveau à la Suisse de préparer et d'adopter des dispositions plus complètes de droit civil et administratif interdisant la discrimination dans des domaines tels que le logement, l'emploi, l'accès aux lieux ouverts au public et la prestation de services. Elle exhorte aussi les autorités à mener des recherches sur l'ampleur et les formes de discrimination dans ces domaines. Ces recherches devraient également couvrir, le cas échéant, la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Organes spécialisés

16. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a estimé que ce pays devrait renforcer le rôle et les pouvoirs de la Commission fédérale contre le racisme, conformément aux directives énoncées dans sa Recommandation de politique générale n° 2 concernant les organes spécialisés.
17. L'ECRI recommandait l'instauration de la fonction d'Ombudsman ou d'un organisme similaire doté du pouvoir d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et, de préférence, doublée d'organismes équivalents au niveau cantonal.
18. La création du Service fédéral de lutte contre le racisme en 2002 a délesté la Commission fédérale contre le racisme d'un certain nombre de tâches administratives et lui a permis d'assumer un rôle nettement plus indépendant par rapport à l'appareil gouvernemental. Toutefois, ses possibilités d'assistance aux individus sont limitées au conseil et à l'orientation vers d'autres organismes.
19. Deux propositions concernant la création d'une commission générale des droits de l'homme sont actuellement examinées par le Parlement. Leur adoption n'est pas encore certaine et personne ne sait quelle pourrait être l'incidence de l'établissement d'un tel organe sur le rôle de la Commission fédérale contre le racisme. La création d'un Ombudsman ne paraît pas envisagée pour le moment en Suisse.
20. La Commission fédérale des étrangers et la Commission fédérale des réfugiés exercent également certaines tâches spécialisées dans les limites de leurs compétences, telles que la préparation d'avis destinés au gouvernement et la contribution à la préparation de la législation pertinente.
21. Au niveau cantonal, il existe certains responsables chargés de gérer les questions de racisme. Cependant, de l'avis même de la Commission fédérale contre le racisme et d'autres organes spécialisés, on déplore certaines carences régionales dans les structures capables de conseiller et d'aider les victimes du racisme et de la discrimination ; quant aux structures existantes, elles pourraient être améliorées notamment en assurant une formation spécialisée à leur personnel et en coordonnant davantage leurs activités au niveau central.

Recommandations :

22. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la Commission fédérale contre le racisme en conformité avec les principes posés par sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, surtout en ce qui concerne la garantie de l'indépendance de cet organe et sa compétence à instruire et à traiter les plaintes individuelles faisant état de discrimination.
23. L'ECRI est aussi d'avis que la position de la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers et de la Commission fédérale pour les réfugiés pourrait sortir renforcée de l'octroi à ces organes d'une plus grande indépendance par rapport aux structures de l'Etat.
24. L'ECRI encourage les autorités à veiller à ce que des organes capables d'aider et de conseiller les victimes de racisme et de discrimination soient mis sur pied au niveau cantonal et coordonnés au niveau central.

Police

25. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a recommandé aux autorités de 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 ; développent des structures formelles et informelles de dialogue entre la police et les communautés minoritaires et veillent 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.
26. L'ECRI a recommandé la création d'un organisme indépendant habilité à effectuer des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements par la police.
27. L'ECRI a recommandé que le thème du racisme et de la discrimination soit traité de manière plus systématique, au niveau des cantons, tant lors de la formation initiale que dans le cadre de la formation continue des policiers, et 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.
28. Des programmes de formation ont été mis en place pour le personnel de la police et de l'administration pénitentiaire. L'un de leurs buts est de réduire le nombre de cas de violences policières à l'encontre des personnes d'origine étrangère.
29. Cependant, le secteur non gouvernemental signale que le comportement de la police à l'égard des membres des groupes minoritaires demeure problématique : par exemple, il apparaît que les Noirs africains sont fréquemment interpellés et soumis à une fouille - y compris corporelle - dans la rue ou placés en garde à vue pour interrogatoire sans raison apparente, si ce n'est la présomption apparemment répandue selon laquelle les Noirs africains sont impliqués dans le trafic de stupéfiants ou d'autres activités illégales. Les policiers traiteraient ces personnes de manière agressive ou irrespectueuse et

les rapports faisant état de harcèlement physique ou verbal, d'injures et de traitements humiliants et dégradants sont nombreux.

30. On signale aussi que, dans une ville au moins, la pratique de l'interdiction de certains quartiers aux membres de groupes spécifiques («Rayonverbot») se développe : ainsi, les demandeurs d'asile, et plus spécialement les jeunes hommes noirs, sont vivement découragés de pénétrer dans certaines zones et soumis à de nombreux contrôles de police lorsqu'ils essaient de le faire. Cette pratique se fonde apparemment sur une réglementation dite «Mesures de contrainte» («Zwangmassnahmen») qui permet d'interdire certaines zones à certaines personnes dans certaines conditions. Dans d'autres zones, des opérations de police, montées officiellement pour lutter contre le trafic de stupéfiants, sont en réalité concentrées sur des groupes particuliers tels que les jeunes hommes noirs.
31. A l'heure actuelle, il n'existe encore aucun mécanisme capable de mener des enquêtes indépendantes sur les allégations de brutalités ou d'écarts de conduite de la part de policiers, même si des affaires impliquant des personnes d'origine étrangère sont portées à l'attention de l'Office fédéral de la police. Selon certains rapports émanant d'organisations non-gouvernementales, les victimes de brutalités ou d'écarts de conduite de la part de la police ne disposeraient en fait d'aucune possibilité réelle de porter plainte ou d'obtenir réparation, compte tenu notamment de leur manque de confiance à l'égard des forces de l'ordre. En outre, les personnes portant plainte contre la police pour mauvais traitements seraient parfois menacées d'une action reconventionnelle ou du retrait de leur permis de séjour. Lorsque ces plaintes font l'objet d'une enquête, cette dernière pencherait - selon les commentaires des ONG - nettement en faveur des policiers impliqués, car ces derniers auraient la possibilité de se consulter pour présenter une version uniforme des événements. Il est fréquent que les victimes et leurs représentants juridiques ne soient pas invités aux audiences et que les autorités chargées des poursuites jouissent de relations étroites avec les forces de police, ce qui nuit à leur impartialité. En outre, nombreuses sont les victimes de mauvais traitements par la police qui ne disposent pas des moyens financiers requis pour bénéficier d'une assistance judiciaire lors du dépôt de leur plainte.
32. Concernant le problème du mauvais traitement par la police de personnes faisant l'objet d'une expulsion, les organismes internationaux continuent, depuis quelques années, à faire part de leurs craintes concernant les méthodes de contrainte employées, méthodes qui poseraient un risque manifeste de traitement inhumain ou dégradant. Un groupe de travail sur l'exécution des renvois a été créé fin 2000 et compte des représentants des autorités cantonales et fédérales. Par ailleurs, un projet dit «Passager II» a été lancé pour garantir le respect de pratiques uniformes dans tous les cantons en matière d'expulsion ; à l'heure actuelle, vingt-trois des vingt-six cantons ont adopté ces pratiques standardisées. A compter de 2004, tous les fonctionnaires procédant à une expulsion devront avoir complété un cours spécial et passé un examen. Il est en outre prévu d'élaborer une loi fédérale portant sur les modalités des expulsions.

Recommandations :

33. L'ECRI recommande que des mesures fermes soient prises afin de résoudre le problème de mauvais traitements par la police des personnes appartenant aux groupes minoritaires. Une première étape importante pourrait être l'introduction d'un système d'enquête indépendante en cas d'allégations de mauvais traitements par la police, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal.
34. Des mécanismes devraient aussi être mis en place pour permettre aux victimes de mauvais traitements par la police de porter plainte : désignation de points de contact - indépendants des forces de police - chargés de recevoir ces plaintes et d'assurer leur suivi, possibilité pour les intéressés de bénéficier d'une assistance judiciaire gratuite en cas de besoin et création de structures de dialogue formel et informel entre la police et les représentants des groupes minoritaires et du secteur non gouvernemental. Un engagement public des plus hautes autorités de la police à s'attaquer à ce problème et à sanctionner sévèrement tout policier reconnu coupable de s'être mal conduit est également indispensable à la restauration de la confiance des groupes minoritaires dans la police.
35. Il conviendrait de renforcer la formation initiale et continue des policiers afin de leur permettre de traiter de manière équitable et égale toutes les personnes, y compris les étrangers. Il faudrait notamment mettre un terme aux pratiques clairement discriminatoires telles que l'interpellation et la fouille sans motif de membres de certains groupes minoritaires, surtout les Noirs africains.
36. L'ECRI exhorte les autorités à agir pour mettre fin à la pratique d'interdiction *de facto* de certaines zones à des groupes minoritaires au moyen de mesures telles que les contrôles de police visant uniquement les membres de ces groupes.
37. L'ECRI recommande aussi de prendre des mesures pour améliorer le recrutement de membres de groupes minoritaires, particulièrement des personnes issues de l'immigration, dans la police. Les mécanismes de dialogue entre la police et les groupes minoritaires, afin d'identifier les points d'achoppement et d'élaborer des solutions en commun, devraient aussi être encouragés.

Antisémitisme

38. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a recommandé de suivre de près l'évolution de l'antisémitisme en Suisse. 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 politiques à dénoncer toutes les manifestations d'antisémitisme dans la vie politique ou publique.
39. Selon les représentants de la communauté juive, l'antisémitisme se manifesterait peut-être plus ouvertement à la suite de l'évolution politique du monde et notamment de la situation au Moyen-Orient. Le débat public récemment tenu en Suisse à propos de l'abattage rituel des animaux a été émaillé d'un discours antisémite. Cette tendance se reflète dans la manière

dont la presse écrite suit certains événements planétaires, dans les lettres envoyées à la rédaction de journaux et dans certains incidents tels que l'inscription de graffiti injurieux sur les synagogues. La police a conseillé aux communautés juives de renforcer la sécurité autour des écoles et des synagogues et l'on signale que les membres de la communauté juive portant des signes visibles de leur religion, tels que la *kippa*, se sentent particulièrement vulnérables en ce moment. Comme indiqué ci-dessus, nombreuses sont les poursuites déclenchées au titre de l'article 261 *bis* du Code pénal qui concernent des manifestations d'antisémitisme.

Recommandations :

40. L'ECRI recommande aux autorités de surveiller de près la situation concernant l'antisémitisme et d'adopter des mesures de sensibilisation et d'éducation, surtout dans les écoles mais aussi à destination du grand public, afin de combattre ce phénomène.

Communautés musulmanes

41. Plus de 300 000 Musulmans vivent actuellement en Suisse et constituent par conséquent la seconde communauté religieuse du pays après la communauté chrétienne. Les représentants des communautés musulmanes indiquent que, même si l'hostilité à l'encontre des Musulmans ne peut pas être exprimée ouvertement, leurs communautés se heurtent fréquemment à des problèmes lorsqu'elles essaient de mettre en place des lieux de culte, de réunion ou de sépulture, certaines communautés locales se montrant peu disposées à délivrer les permis de construire correspondants. Il manque par conséquent des lieux de culte et des centres de réunion décentes : une situation qui nuit principalement aux femmes, car les quelques structures existantes (pièces dans des appartements, garages etc.) sont trop exigües pour permettre l'admission à la fois des hommes et des femmes.
42. On signale par ailleurs que les femmes musulmanes portant un foulard se heurtent à une discrimination en matière d'emploi et de logement et sont parfois harcelées dans la rue. Les préjugés et les stéréotypes imprègnent occasionnellement les décisions relatives aux demandes de naturalisation prises au niveau communal.

Recommandations :

43. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour combattre les préjugés et la discrimination à l'encontre des communautés musulmanes, particulièrement en ce qui concerne les problèmes pratiques liés à l'exercice de leur culte. L'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 5 relative à la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les Musulmans qui établit certaines lignes directrices en la matière.

Communautés jenisch, sinti et rom

44. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI encourageait les autorités à identifier les moyens de garantir que le système des cantons n'entraîne pas une discrimination à l'encontre des gens de voyage jenisch, notamment dans le domaine de l'emploi et de l'éducation.
45. Une nouvelle Loi fédérale sur le commerce itinérant est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle remplace et harmonise les nombreuses réglementations spécifiques à chaque canton. La situation des gens du voyage est désormais améliorée, dans la mesure où ils peuvent obtenir une autorisation de commercer valable pendant cinq ans dans tous les cantons (et ne sont donc plus astreints à faire une demande séparée dans chaque canton).
46. La mise à la disposition des gens du voyage d'un nombre suffisant de places de stationnement ou de passage demeure un problème, alors que les communautés concernées signalent un regain d'intérêt des jeunes pour le mode de vie traditionnel. Les représentants des communautés concernées indiquent en outre que le nouveau système d'autorisations de commercer marque certes un progrès mais qu'il risque d'attirer en Suisse un nombre croissant de gens du voyage en provenance d'autres pays et d'aggraver ainsi le problème de la pénurie de lieux d'étape ou de résidence.
47. Si certains cantons ont construit des sites de stationnement ces dernières années, d'autres cantons ou communes refusent d'accorder les permis correspondants : même lorsque la classe politique est en faveur d'un tel projet, il est fréquent que la population locale vote contre. La pénurie actuelle de sites contraint souvent les gens du voyage à camper sans permission dans des endroits dépourvus d'installations sanitaires. La fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» estime qu'il manque trente places de stationnement et trente places de passage pour répondre à la demande. La fondation essaie elle-même de promouvoir la création de sites et d'influer sur les plans d'aménagement du territoire pour garantir la prise en considération des besoins spécifiques des gens du voyage.
48. La situation concernant la scolarisation des enfants semble s'être améliorée ces dernières années, dans la mesure où un nombre croissant d'établissements scolaires acceptent que les enfants se rendent en classe pendant les mois d'hiver et travaillent par correspondance de mars à octobre. Ces arrangements résultent cependant de la bonne volonté des directeurs d'établissement qui ne sont pas obligés d'accepter. L'enseignement des langues jenisch, sinti ou rom n'est quasiment pas assuré dans le système scolaire. Au-delà de la scolarité obligatoire, il semble que les jeunes membres de ces communautés éprouvent des difficultés à se placer comme apprentis en raison des préjugés nourris par les employeurs potentiels.

Recommandations :

49. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures supplémentaires pour garantir un nombre suffisant de places de stationnement et de passage à travers la Suisse aux membres des communautés des gens du voyage. En particulier, il est important de tenir compte des besoins de cette population au stade de la planification de l'aménagement du territoire, en respectant le principe de non-séparation de la population majoritaire (sous peine de créer des «ghettos»).

50. L'ECRI estime que des améliorations supplémentaires devraient être apportées en vue de garantir un enseignement de haut niveau à tous les enfants des familles de gens du voyage. On pourrait notamment envisager la création d'un corps d'instituteurs itinérants chargés d'aider ces enfants pendant les mois d'été. Il conviendrait aussi d'examiner les moyens de surmonter les obstacles à l'éducation et à la formation complémentaires de ces jeunes, notamment en améliorant leur accès à l'apprentissage.

Demandeurs d'asile et réfugiés

51. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a souligné que les immigrés 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 s'inspirer de cette approche.
52. L'ECRI a considéré que le droit d'interjeter appel d'une décision négative devrait s'accompagner, si nécessaire, d'une assistance juridique financée par l'Etat.
53. L'ECRI a aussi noté que les 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 à l'encontre des demandeurs d'asile et des réfugiés.
54. La Loi sur l'asile a fait l'objet, en 1999, d'une révision introduisant le concept de «personnes à protéger», c'est-à-dire de groupes d'individus spécifiques fuyant la guerre et admis pour cela à titre temporaire en Suisse.
55. Les personnes fuyant des menaces ou des persécutions n'étant pas le fait d'un Etat ou d'un organe étatique ne peuvent pas, dans le cadre de la loi actuelle, se voir accorder l'asile. Elles peuvent par contre se voir accorder un permis de séjour temporaire. Or, ce statut, selon les ONG, peut les laisser dans une situation très précaire pendant une longue période : elles ne sont pas autorisées à quitter la Suisse, ne peuvent pas bénéficier des mesures d'intégration et sont désavantagées sur le marché du travail.
56. La question des demandeurs d'asile et des réfugiés continue d'alimenter des controverses dans le discours politique et public. Une proposition formulée par un parti de droite en vue de limiter sévèrement le droit d'asile fut soumise à une votation populaire le 24 novembre 2002 et ne fut rejetée que par une faible marge. De nouveaux amendements à la Loi sur l'asile politique sont actuellement examinés par le Parlement : les organisations non gouvernementales signalent que ces textes prévoient généralement des règles plus restrictives. L'Office fédéral des réfugiés déploie des efforts de sensibilisation du grand public et des médias afin de combattre les préjugés et l'hostilité à l'égard des demandeurs d'asile. Toutefois, selon des organisations non-gouvernementales, cet office présenterait les statistiques comparant les demandeurs d'asile résidant en Suisse à ceux résidant dans d'autres pays de manière biaisée, ce qui fournirait des arguments aux hommes politiques favorables à un renforcement des restrictions. Les organisations non-gouvernementales relèvent que l'orientation générale dans ce domaine tend à

- donner une image négative de l'asile considéré comme un système prêtant aux abus et devant donc être davantage réglementé.
57. En ce qui concerne le traitement des demandes d'asile, les ONG font part de leurs préoccupations relatives à l'accueil réservé aux demandeurs à leur arrivée par les fonctionnaires, notamment à l'aéroport de Zurich où la police manifesterait un comportement hostile afin de les dissuader. Il est en outre signalé que les «procédures accélérées» appliquées parfois à l'aéroport ou dans les centres d'accueil prévoient un délai trop court - vingt-quatre heures - pour interjeter appel en bénéficiant d'un accès à une assistance judiciaire adéquate et peuvent aussi mener à des décisions ne tenant pas suffisamment compte de la situation personnelle du demandeur. La pratique consistant également à réclamer 600 francs suisses lorsque l'appel est considéré comme infondé par le juge ou voué à l'échec est également critiquée dans la mesure où elle porte atteinte au droit de recours.
58. Depuis la publication du second rapport de l'ECRI, des «centres de détention en vue d'une expulsion» ont été créés pour les personnes attendant d'être expulsées. Les individus détenus dans ces centres - qui relèvent de la compétence des cantons - incluent des citoyens étrangers ayant purgé une peine de prison et à qui on a donc retiré leur permis de séjour, ainsi que certains demandeurs d'asile dont le statut personnel est incertain et dont la demande a donc été traitée immédiatement dans un centre d'accueil, les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui ont refusé de quitter le pays de leur plein gré et certaines personnes résidant en Suisse sans titre de séjour. Nombreuses sont les personnes qui ne passent qu'une nuit dans ces centres. Certaines, cependant, y restent plusieurs mois en attendant que leur cas soit tranché. Bien que les autorités fédérales essaient d'influencer les décisions cantonales en matière de détention, notamment en refusant de supporter les frais du rapatriement lorsqu'un mineur est détenu sans contrôle judiciaire approprié, les organisations non-gouvernementales signalent qu'il est difficile d'obtenir des informations précises sur les pratiques et les conditions prévalant dans ces centres.
59. Des procédures d'assistance judiciaire gratuite ont été mises en place ces dernières années en Suisse. Elles sont réservées aux instances répondant à trois conditions cumulatives : l'intéressé doit être dans le besoin, son cas doit n'être pas dénué de chances de succès et la défense de son dossier doit réellement requérir l'aide d'un avocat. Les demandeurs d'asile peuvent se prévaloir de la possibilité de réclamer une assistance judiciaire gratuite mais les données disponibles n'indiquent pas le nombre de ceux qui décident de le faire ou des demandes répondant aux critères mentionnés ci-dessus.

Recommandations :

60. L'ECRI recommande aux autorités suisses de prendre des mesures en vue de contrer le climat de l'opinion généralement négatif à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés. En particulier, les hommes politiques et les médias devraient être davantage sensibilisés au besoin de résoudre cette question de manière équitable et sans recours à un langage et à une propagande susceptibles d'exacerber les préjugés et l'hostilité du public.
61. Concernant la procédure d'asile, l'ECRI souligne la nécessité de veiller à ce que l'introduction de procédures accélérées ne se traduise pas par un affaiblissement des droits des demandeurs, notamment du droit de voir leur cas examiné sur une base individuelle et au vu des faits de l'espèce, ainsi que de se

pourvoir contre une décision défavorable en disposant d'un délai suffisant et d'un accès à l'assistance judiciaire afin de préparer correctement leur défense.

62. L'ECRI recommande aux autorités suisses de contrôler de près l'utilisation de la détention concernant les demandeurs d'asile et autres personnes attendant leur expulsion et considère que l'établissement d'un organe de contrôle chargé de superviser ces centres au niveau fédéral serait très opportun et devrait s'accompagner de possibilités accrues de surveillance desdits centres par des représentants du secteur non gouvernemental. L'ECRI considère qu'il ne faut recourir à la détention que le plus rarement possible et pour une période réduite au strict minimum, cette mesure devant en outre être soumise à un contrôle judiciaire fréquent. L'ECRI recommande aussi de dispenser une formation spéciale en matière de racisme et de discrimination au personnel travaillant dans ces centres de détention.

Education

63. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a souligné que les initiatives visant à instaurer un enseignement séparé pour les enfants qui ne connaissent pas suffisamment la langue de l'enseignement officiel sont contraires au droit international et devraient être découragées. Elle recommandait en outre l'adoption de mesures supplémentaires visant à répondre à tous les problèmes susceptibles de se poser dans le domaine de l'éducation et de donner lieu à ce type d'initiatives.
64. Il semble qu'à l'heure actuelle il n'existe aucune classe séparée destinée aux enfants d'immigrés semblable à celles créées pendant la période 1997-2001 dans quelques écoles primaires dans certains cantons à la demande des parents suisses. L'ECRI est heureuse de constater que la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et d'autres organismes se sont prononcés en faveur de l'intégration des enfants d'origine immigrée dans des classes normales le plus rapidement possible. Ces organismes ont également recommandé des mesures susceptibles de contribuer au succès de cette approche : intégration précoce des enfants d'immigrés dans des jardins d'enfants, aide supplémentaire au niveau linguistique et formation spéciale des enseignants en matière de maîtrise de la diversité.
65. La politique en matière d'intégration des enfants d'immigrés dans les écoles varie sensiblement d'un canton à l'autre. Dans certains, les enfants d'immigrés de fraîche date sont placés dans des classes d'intégration qui les préparent à rejoindre des classes normales dès la deuxième année. Dans d'autres, ces enfants sont placés dans des classes pour enfants ayant des besoins particuliers afin de les aider à apprendre la langue locale. Cependant, bien que l'objectif de ces classes spéciales soit d'aider les enfants à intégrer une classe normale aussitôt que possible, les enfants d'immigrés y restent parfois beaucoup trop longtemps ou y côtoient des enfants souffrant d'un handicap scolaire. Leur niveau risque alors de tomber au-dessous de celui des camarades de leur âge et ils risquent d'avoir du mal par la suite à rejoindre une classe normale. Une étude révèle que plus de la moitié des enfants placés dans des classes spéciales pour enfants confrontés à des difficultés scolaires sont issus de l'immigration.

66. Malgré l'absence de données suivies et portant sur l'ensemble du pays, différentes études révèlent que le taux de succès scolaire des enfants d'immigrés est plus faible que celui de leurs homologues suisses et qu'ils sont notamment surreprésentés dans les écoles professionnelles techniques. Certains efforts sont déployés afin d'assurer une formation professionnelle au nombre croissant de jeunes immigrés âgés de plus de seize ans lors de leur arrivée en Suisse ; cependant, il semble que ces jeunes gens ont malgré tout du mal à compléter leur éducation. Un groupe de travail de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique examine la question de la réussite scolaire et de l'intégration des enfants issus de la migration.
67. On signale certains cas d'enfants de demandeurs d'asile s'étant vus refuser l'accès à l'école, mais la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique est intervenue. Les enfants de personnes résidant illégalement en Suisse ont le droit de fréquenter l'école. Là encore, cette conférence est intervenue dans les cantons où les autorités se proposaient d'obliger les écoles à leur dénoncer les parents d'élève ayant un statut illégal.
68. L'enseignement de la langue et de la culture des pays d'origine des enfants d'immigrés est intégré dans les programmes d'étude d'environ un tiers des cantons. Il est cependant organisé par les associations et les pays d'origine des groupes minoritaires concernés et n'est pas subventionné par les autorités suisses. Le projet de loi sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques prévoit que la Confédération pourra accorder des aides financières aux cantons pour qu'ils organisent, à l'intention des personnes dont la langue d'origine n'est pas une langue nationale, des cours de langue et de civilisation de leur pays donnés dans leur langue.
69. L'enseignement des droits de l'homme - y compris des cours sur la tolérance, le racisme et la discrimination - est inclus dans les programmes d'étude. Cependant, la place accordée à cet enseignement différerait d'un canton à l'autre. La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique travaille également à améliorer la formation des professeurs chargés d'enseigner les droits de l'homme et la lutte contre le racisme.

Recommandations :

70. L'ECRI recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour garantir des chances égales en matière d'éducation aux enfants d'immigrés. Elle recommande que le placement de ces enfants vers des écoles spéciales avant leur intégration dans des classes normales soit étroitement contrôlé. Ceci, afin de permettre l'identification des problèmes éventuels et les meilleures pratiques à suivre pour parvenir à intégrer aussi rapidement que possible ces enfants dans une classe normale correspondant à leur âge. Il conviendrait également d'étudier de plus près les différences entre le taux de succès scolaire des enfants suisses et étrangers. L'ECRI recommande en outre de renforcer la formation des enseignants en matière de gestion des classes comprenant un effectif très diversifié sur le plan culturel.
71. L'ECRI considère que les autorités devraient aider - sur les plans financier et logistique - l'enseignement de la langue et de la culture des enfants d'origine immigrée.

72. Concernant l'enseignement des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme et la discrimination, l'ECRI estime qu'il faudrait s'assurer que les cours dispensés dans toutes les écoles et à tous les niveaux sont d'un bon niveau. Il serait particulièrement opportun de renforcer la formation des enseignants dans ces domaines.

Suivi de la situation

73. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a recommandé aux autorités suisses de collecter des 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.
74. Un problème fréquemment cité en Suisse demeure le manque d'informations et de données relatives à l'étendue de la discrimination et du racisme, ainsi qu'à la situation de différents groupes minoritaires dans les divers domaines de la vie. L'un des obstacles à la collecte de ces données provient du système cantonal qui génère des informations parfois disparates ne se prêtant pas à une comparaison. Certaines mesures ont été prises en vue de recueillir, au niveau fédéral, des informations relatives aux affaires pénales à connotation raciste portées devant les tribunaux cantonaux. Cependant, dans la plupart des domaines, les données ne sont pas collectées et collationnées de manière systématique.

Recommandations :

75. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités suisses de collecter, conformément aux principes de protection des données et d'identification volontaire des personnes concernées, 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. Ces systèmes de suivi devraient également prendre en considération la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement sous l'angle d'une éventuelle discrimination double ou multiple.

Acquisition de la nationalité

76. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a recommandé aux autorités suisses de 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 juridique 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.
77. L'ECRI a encouragé tous les cantons à imiter les bonnes pratiques de ceux facilitant la naturalisation des jeunes, 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 a également encouragé les autorités fédérales 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.

78. Une nouvelle Loi sur la nationalité est actuellement en préparation. Elle vise à faciliter l'octroi de la nationalité aux immigrés des deuxième et troisième générations. Cette loi prévoit que les immigrés de la deuxième génération peuvent obtenir la nationalité à certaines conditions dont l'une est d'avoir accompli cinq ans de scolarité en Suisse et que ceux de la troisième génération l'obtiennent à la naissance. Une fois approuvée par le Parlement, elle devrait être soumise à une votation populaire en 2004 si le référendum populaire est demandé ; cependant, certains courants de l'opinion publique et de la classe politique s'opposent apparemment à tout nouvel assouplissement des règles de naturalisation.
79. L'octroi de la nationalité repose sur un système à trois niveaux (commune, canton et confédération), ce qui continue à soulever des problèmes. Les réglementations en vigueur varient considérablement d'une commune et d'un canton à l'autre. En outre, le système de votation populaire sur les demandes de naturalisation, en usage dans plusieurs communes, soulève encore des controverses : ce fut le cas récemment lorsqu'une commune vota contre l'octroi de la nationalité à tous les demandeurs originaires des Balkans tout en l'acceptant pour tous les demandeurs originaires d'Europe de l'Ouest. Actuellement, les décisions de ce type prises dans le cadre d'une votation ne peuvent faire l'objet d'aucun recours. Le projet de loi sur la nationalité prévoit cependant que ces décisions devront faire l'objet d'un contrôle judiciaire au niveau cantonal et fédéral.

Recommandations :

80. L'ECRI espère que la loi révisée sur la nationalité facilitant la naturalisation des immigrés des deuxième et troisième générations sera adoptée le plus rapidement possible par le Parlement. Compte tenu de la réticence apparente de certaines parties de la population à l'égard de cette facilitation de la naturalisation, l'ECRI estime que les autorités devraient tout mettre en œuvre afin de démontrer au grand public les avantages d'une telle approche dans une perspective d'intégration complète dans la société des personnes issues de l'immigration.
81. L'ECRI invite aussi instamment les autorités à examiner les moyens d'améliorer le système actuel d'octroi de la nationalité afin de barrer la voie aux pratiques discriminatoires et arbitraires. A cet égard, l'ECRI considère qu'il faudrait au minimum mettre en place des procédures d'appel permettant aux demandeurs de contester la légalité des décisions adoptées dans le cadre d'une votation populaire ou rendues par des organes politiques locaux.
82. L'ECRI considère que, compte tenu notamment des délais très longs nécessaires à la plupart des non-ressortissants pour obtenir la nationalité, l'octroi du droit de vote - aux niveaux local et cantonal - aux personnes résidant depuis longtemps en Suisse (un système en vigueur dans quelques cantons) est une bonne pratique qui mériterait d'être étendue.

Climat de l'opinion

83. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a encouragé les personnalités politiques et autres chefs de file de l'opinion à s'abstenir d'exploiter des thèmes tels que les demandeurs d'asile et les non-ressortissants 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.

84. L'ECRI estimait aussi qu'une reconnaissance accrue de la Suisse moderne en tant que société multiculturelle au sein de laquelle coexistent des formes traditionnelles et des formes nouvelles de pluralité, contribuerait grandement à résoudre nombre des problèmes évoqués ci-dessus.
85. Les autorités ont adopté récemment des mesures en vue de sensibiliser la société suisse aux problèmes du racisme et de la discrimination. La création en 2002 du Service de lutte contre le racisme au sein de l'appareil gouvernemental est un signe positif qui reflète la reconnaissance par les autorités de l'existence, en Suisse, de problèmes de racisme et de discrimination non encore résolus. Ce service est notamment chargé de gérer un fonds de soutien aux projets de lutte contre le racisme : une tâche dans le cadre de laquelle il accorde la priorité aux initiatives visant l'école et la formation de groupes clés de la société tels que les travailleurs sociaux, les enseignants et le personnel de santé. L'inclusion de mesures d'intégration dans la nouvelle Loi sur les étrangers - qui met l'accent sur l'obligation pour tous les membres de la société de contribuer à l'intégration - est aussi le signe que la nécessité de traiter les étrangers comme une composante de la société suisse commence à s'imposer. Le nouveau projet de loi facilitant l'acquisition de la nationalité par les non-ressortissants des deuxième et troisième générations constitue également un progrès dans cette direction.
86. Comme indiqué dans d'autres parties du présent rapport, des signes d'intolérance et de xénophobie continuent à émailler le discours politique et public, notamment en ce qui concerne la question des demandeurs d'asile et le statut des non-ressortissants. Les organisations non-gouvernementales font également remarquer que les autorités semblent réagir à ces manifestations d'hostilité au sein de la société en adoptant des règlements et des lois plus restrictifs à l'égard des étrangers concernés.

Recommandations :

87. L'ECRI considère que les autorités devraient continuer à sensibiliser davantage la société aux problèmes de racisme et de discrimination existants et à la nécessité de s'attaquer à ces phénomènes. Elle exhorte les autorités à réagir fermement contre les manifestations de racisme ou de xénophobie, qu'elles émaillent le discours de certains hommes ou partis politiques ou bien qu'elles déteignent sur la conduite de certains fonctionnaires. Elle invite en outre les autorités à s'abstenir de réagir aux signes d'hostilité manifestés par certains segments de la population en adoptant des règlements et des lois plus restrictifs : une attitude qui risque d'être analysée comme une adhésion à ces sentiments.

II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

Racisme et discrimination à l'égard des Noirs africains en Suisse

88. La multiplication des manifestations de racisme et de discrimination à l'égard des Noirs africains vivant en Suisse constitue un développement récent et inquiétant. Cette hostilité se reflète dans l'opinion publique, le discours politique et les médias, ainsi que dans le comportement des fonctionnaires et notamment des policiers. Il apparaît que ces personnes sont généralement stigmatisées comme impliquées dans le trafic de stupéfiants et d'autres activités illégales telles que la prostitution : un amalgame qui produit des effets extrêmement négatifs sur la vie quotidienne des Noirs résidant en Suisse. La situation a empiré dans ce domaine depuis le déclenchement du processus qui aboutit en novembre 2002 au référendum sur la restriction supplémentaire du droit d'asile ; ceci, parce que le débat public sur ce thème s'était focalisé sur la prétendue implication des demandeurs d'asile noirs dans le trafic de stupéfiants.
89. Mention a déjà été faite dans le présent rapport des préoccupations suscitées par le comportement de la police à l'égard des Noirs africains, et plus particulièrement des jeunes hommes (voir ci-dessus la section intitulée «Police») : un problème jugé très sérieux par le secteur non gouvernemental. Les Noirs vivant en Suisse sont soumis à des contrôles de police apparemment pour la seule raison qu'ils sont noirs, contrôles au cours desquels ils sont harcelés physiquement et verbalement. Ils sont également soumis à un traitement particulier, de manière disproportionnée par rapport au reste de la population, dans les gares et les aéroports. Il est par exemple fréquent que des Noirs soient pris à part à l'aéroport et photographiés pour pouvoir ensuite être soumis à des contrôles d'identité informatisés. Les pratiques telles que l'interdiction *de facto* de certains quartiers aux Noirs africains, et plus spécialement aux jeunes hommes de cette communauté, ont déjà été mentionnées ci-dessus.
90. Il apparaît également que les Noirs africains sont désavantagés dans des domaines tels que l'éducation complémentaire et l'emploi, en raison notamment des difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir la reconnaissance de leurs diplômes obtenus à l'étranger.
91. Les communautés noires ont récemment commencé à s'organiser afin de faire connaître leur situation au grand public et de revendiquer leurs droits. Cependant, les représentants de ces mêmes communautés signalent éprouver des difficultés à obtenir le financement par les autorités de leurs initiatives et projets, les fonds publics étant en général réservés aux organisations non-gouvernementales établies de longue date.

Recommandations :

92. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place une stratégie de lutte contre l'hostilité et la discrimination à l'encontre des Noirs africains en Suisse. Il faudrait notamment mettre l'accent sur la garantie que les fonctionnaires, et plus particulièrement les policiers, n'agissent pas de manière discriminatoire ou arbitraire envers les membres de ce groupe et que la lutte contre le trafic de stupéfiants et autres activités criminelles ne se traduise pas par une stigmatisation ou une discrimination à l'encontre de catégories entières de

personnes. En particulier, les procédures telles que les contrôles d'identité, les placements en garde à vue et les fouilles corporelles - souvent opérées dans la rue - ne devraient pas être exécutées sur la seule base de la couleur de la peau. Comme il a déjà été souligné précédemment, des mécanismes - tels que des points de contact locaux - devraient être mis en place pour garantir aux victimes de mauvais traitements la possibilité de porter plainte ; il faudrait en outre qu'un organe indépendant soit établi afin d'enquêter correctement sur ces plaintes. Une formation destinée à montrer aux policiers comment éviter les pratiques discriminatoires du type mentionné ci-dessus devrait également être prévue.

93. L'ECRI souligne aussi l'importance de l'autonomie et du renforcement des capacités des communautés noires et encourage les autorités à déployer des efforts particuliers pour soutenir les initiatives émanant de ces communautés. En particulier, l'ECRI estime que les communautés noires pourraient valablement contribuer à aider à résoudre les problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile noirs, dont beaucoup sont mineurs et qui risquent de sombrer dans la délinquance.

Situation des non-ressortissants résidant en Suisse

94. Dans son second rapport sur la Suisse, l'ECRI a relevé que, si la vieille politique «des trois cercles» en matière d'octroi de permis de séjour à différentes catégories d'étrangers en fonction de leur pays d'origine et de leur «capacité d'intégration» est désormais abolie et remplacée par une «politique d'admission binaire», d'aucuns craignent que la philosophie sous-jacente de «capacité d'intégration» ne soit demeurée en réalité intacte : en d'autres termes, une éventuelle discrimination peut continuer de s'exercer à l'encontre de certains non-ressortissants.
95. L'ECRI a vivement encouragé 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.
96. Depuis le 1er juin 2002, un accord sur la libre circulation des personnes est entré en vigueur entre la Suisse et l'Union européenne. Il définit le statut des ressortissants des pays de l'UE dans la Confédération : la situation de ces personnes a été améliorée en ce qui concerne par exemple les conditions de travail et le regroupement familial.
97. Une nouvelle Loi sur les étrangers est en consultation parlementaire depuis le printemps 2002. De sorte que, même en ce moment, alors que la Loi sur les étrangers précédente (de 1931) demeure en vigueur, la politique menée en matière d'admission est celle dite «binaire».
98. Tout en voyant globalement dans l'accord avec l'Union européenne un progrès pour les ressortissants d'un pays de l'UE résidant en Suisse, de nombreuses organisations non-gouvernementales ainsi que la Commission fédérale contre le racisme s'élèvent contre le nouveau système «binaire» considéré comme discriminatoire et susceptible d'exacerber l'exclusion et le racisme au sein de la société suisse.

99. La nouvelle Loi sur les étrangers limite l'admission en Suisse sur la base d'un permis de travail délivré en principe à des spécialistes hautement qualifiés. Les employeurs désirant recruter de tels spécialistes étrangers déposent une demande de permis de courte ou de longue durée devant les autorités cantonales qui octroient ces permis, en collaboration avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration, en fonction de quotas. Selon certains rapports, le concept de «potentiel d'intégration» ferait également partie des facteurs sous-jacents pris en considération pour décider des admissions et de l'octroi des permis de travail. La nouvelle Loi sur les étrangers prône explicitement des mesures favorables à l'intégration définie comme un processus fonctionnant dans les deux sens et impliquant l'ensemble de la société.
100. Le nouveau système «binaire» est surtout critiqué pour établir des distinctions entre les différentes catégories d'étrangers résidant en Suisse. Par exemple, les conditions au regroupement familial sont plus favorables aux ressortissants de l'UE qu'aux autres étrangers, le renouvellement des permis de séjour des non-ressortissants de l'UE dépend de leur cohabitation avec leur conjoint pendant au moins cinq ans et les ressortissants de l'UE peuvent plus facilement changer de travail et de canton que les autres étrangers. Qui plus est, la question de l'«intégration» n'est jamais soulevée à leur égard.
101. De manière plus générale, on estime que le système binaire risque d'exacerber les préjugés à l'encontre des étrangers couverts par la Loi sur les étrangers et de provoquer le ressentiment des intéressés.
102. Les craintes exprimées dans le second rapport de l'ECRI concernant les différents types de permis de séjour demeurent valables. En particulier, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration dispose toujours d'un pouvoir discrétionnaire pour décider du retrait du permis des personnes condamnées pour une infraction pénale ou vivant des prestations sociales depuis longtemps. Les ONG signalent par ailleurs que les titulaires d'un permis de séjour de courte durée craignent tout particulièrement de se le voir retirer et hésitent donc souvent à porter plainte contre les autorités, de peur de perdre leur statut de résident légal. L'ECRI note à cet égard qu'une révision de la constitution a permis d'ancrer la garantie d'accès au juge dans le droit constitutionnel. Celle-ci permet notamment de recourir à un tribunal dans tous les cas, donc également dans ceux relevant du droit des étrangers. Les dispositions d'exécution de cette révision ne sont pas encore entrées en vigueur.
103. La situation des personnes résidant en Suisse sans permis de travail et de séjour («sans papiers») soulève également des craintes. Leur nombre serait estimé à au moins 100 000 à 200 000. Beaucoup d'entre elles travaillent chez des particuliers ou bien dans les services, la construction, l'agriculture ou l'industrie du sexe. Selon certains spécialistes, l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les étrangers - qui réserve l'entrée et le séjour en Suisse en principe aux personnes hautement qualifiées - risque d'accroître le nombre d'étrangers travaillant illégalement, dans la mesure où les lois du marché du travail font que la plupart des emplois modestes et mal rémunérés disponibles sont exercés par des non-ressortissants.
104. La question des personnes résidant en Suisse sans permis de séjour et de travail n'est devenue un thème débattu en public que ces dernières années. Des différences d'approche des cantons en la matière ont été signalées.

Cependant, les organisations non-gouvernementales signalent que, généralement, cette catégorie de personnes est très vulnérable : elle ne dispose que d'un accès limité aux soins de santé et elle est à la fois exploitée et victime de discriminations sur le marché du travail. Les travailleuses surtout courent un risque majeur d'exploitation.

Recommandations :

105. L'ECRI recommande aux autorités de réexaminer l'impact du système « binaire d'admission » pour ce qui concerne le traitement des différents groupes d'étrangers installés dans le pays, en particulier concernant des domaines tels que le regroupement familial.
106. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités de prendre des mesures pour garantir que le retrait des permis de séjour est strictement réglementé et sujet à contrôle judiciaire. En particulier, elle considère que le retrait des permis de séjour au motif que leurs titulaires vivent depuis longtemps des prestations sociales de l'Etat ou comme sanction supplémentaire frappant les personnes condamnées pour une infraction pénale devrait être aussi limité que possible et étroitement réglementé.
107. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures pour améliorer la situation des personnes résidant dans le pays sans les permis requis.

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 (2000) 6: Second rapport sur la Suisse, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 21 mars 2000
2. CRI (98) 27: Rapport sur la Suisse, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
3. 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
4. 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
5. 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
6. 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
7. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000
9. CRI (2003) 8 : Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002
10. CRI (98) 80 rev : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 2000
11. ACFC/SR (2001) 2: Rapport soumis par la Suisse conformément à l'Article 25, paragraphe 1, de la Convention-Cadre pour la protection des minorités nationales (reçu le 16 mai 2001)
12. CDMG (2002) 26: "Current Trends in International Migration in Europe", John Salt for European Committee on Migration, Council of Europe, 2002
13. CDMG (99) 7 final : « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
14. ECRML (2001) 7: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires . Application de la Charte en Suisse, 23 novembre 2001
15. MIN/LANG/PR (2003) 3: Deuxième rapport périodique de la Suisse présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément aux dispositions de l'article 15 de la Charte, 14 janvier 2003
16. Loi fédérale instituant des mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence, Rapport explicatif
17. Position de la Commission fédérale contre le racisme sur le système binaire d'admission de la politique des étrangers en Suisse, 2 mai 2003

18. Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers, Barbara Boner, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössische Ausländerkommission, Bundesamt für Ausländerfragen, décembre 1999
19. Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden, Pascale Steiner, Hans-Rudolf Wicker, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Commission fédérale contre le racisme), December 1999
20. Des classes séparées ? : Dossier sur les demandes politiques de ségrégation des enfants parlant une langue étrangère à l'école, Commission fédérale contre le racisme, août 1999
21. Musulmans en Suisse, Tangram N° 7, Commission fédérale contre le racisme, octobre 1999
22. Un monde du travail sans discrimination : mesures de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi », Service de lutte contre le racisme, Berne, April 2003
23. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer, Schweizerischen Bundesrates, 8 März 2002
24. Fahrende und Raumplanung ("travellers and zone planning"): Gutachten, Eigenmann Rey Rietmann BSP/FSU, St. Gallen, 30 Mai 2001
25. Das Mitteilungsverfahren der UNO-Konvention gegen Rassendiskriminierung, Dr. iur. Christoph A. Spenlé, Advokat, LL.M. (Bern)
26. Integration der anerkannten Flüchtlinge – Bericht 2001, Sabine Schoch, Bertrand Cottet, Organisation Suisse d'aide aux réfugiés, Office fédéral des réfugiés, 2001
27. Asyl in der Schweiz – ein Überblick über den Asyl und Flüchtlingsbereich, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern 2001
28. Asylgewährung, Bundeskanzlei, Bern, 2002
29. Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, 4 September 2002
30. Décision de renvoi et acceptation – Recommandations et rapport de la Commission fédérale pour les questions des réfugiés à l'adresse du Conseil fédéral, Berne, novembre 1999
31. Position de la Commission fédérale contre le racisme sur les débats autour de l'extrême droite, septembre 2000
32. National research programme : Right-wing Extremism – Causes and Countermeasures : Implementation plan, Swiss National Science Foundation, 2003
33. Réforme de la Constitution fédérale, message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996
34. CERD/C/SR.1508: Compte rendu analytique de la 1508e séance : Denmark, Switzerland. 25/06/2002
35. CERD/C/60/CO/14: Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Switzerland. 21/05/2002
36. CERD/C/SR.1509: Summary record of the 1509th meeting: Belgium, Switzerland. 18/03/02
37. CERD/C/SR.1496: Compte rendu analytique de la 1496e séance : Switzerland. 23/05/2002
38. CERD/C/351/Add.2: Troisièmes rapports périodiques que les Etats parties doivent présenter en 1999 : Switzerland. 22/05/2001
39. CRC/C/15/Add.182: Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Switzerland. 13/06/2002.
40. CRC/C/78/Add.3. Comité des droits de l'enfant- examen des rapports présentés par les états parties en application de l'article 44 de la Convention. Rapport initial devant être soumis en 1999. Switzerland. 19/10/2001.
41. CCPR/CO/73/CH: Observations finales du Comité des droits de l'homme : Switzerland. 12/11/2001.

42. CCPR/C/SR.1964 : Compte rendu analytique de la 1964e séance : Switzerland. 08/07/2002.
43. CAT/C/27/D/156/2000 (Jurisprudence). Communication No 156/2000: Switzerland. 13/11/2001
44. Amnesty International préoccupations en Europe: janvier-juin 2002: Suisse. Septembre 2002
45. Amnesty International préoccupations en Europe: juillet-décembre 2001: Suisse. Mai 2002
46. Amnesty International rapport 2002 (couvrant l'année 2001): Suisse
47. Amnesty International Report 2001 (couvrant l'année 2000): Suisse
48. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2001
49. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2000
50. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 1999
51. US Department of State: International Religious Freedom Report 2002
52. US Department of State: Background Note: Switzerland, March 2002
53. Commission Fédérale contre le Racisme, Revue de Presse 2001
54. Commission Fédérale contre le Racisme, Revue de Presse 2000
55. Switzerland and the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: NGO report on Switzerland's second and third periodic report to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Anni Lanz and Ruedi Tobler, Forum against Racism, February 2002
56. « Swiss reject tougher asylum laws, BBC News, 24 November 2002
57. "Interview de Raymond Hall, directeur du bureau européen du HCR: "Cela serait inquiétant si la Suisse devenait le pays le plus fermé aux réfugiés de l'Europe », Le Temps/Suisse 14/11/02
58. « Suisse : Interview de Jean-Daniel Gerber, directeur de l'Office fédéral des réfugiés sur la révision de la loi d'asile », Le Temps/Suisse 08/10/02
59. « Tziganes roumains : la Suisse paie le durcissement français » Le Temps/Suisse, 25/09/02
60. « Suisse : l'étrange afflux balkanique » Le Temps/Suisse 21/08/02
61. « Droits politiques communaux des étrangers », Codapement Vôtre, 2001, n° 1
62. « La Suisse doit-elle poser des limites à la liberté religieuse », 10/10/02 – Le Temps/Suisse
63. 'Attitudes des Suisses vis-à-vis des Juifs et de la Shoah », CICAD, Mars 2000
64. Suisse. Allégations d'usage abusif de la force par des membres de la police municipale de Berne : le cas de Cemal Gömeç, Amnesty International, septembre 2001
65. Suisse - Décès dans le cadre d'une expulsion forcée – échange de lettres consécutif à la mort de Samson Chukwu, Amnesty International, mai 2001
66. Switzerland – Alleged ill-treatment during an attempted deportation: the case of "Karim", Amnesty International, March 2001
67. Alleged ill-treatment of a 17 year-old Angolan by Geneva Police – the case of "Didier", Amnesty International, July 2000
68. Switzerland: the case of Clement Nwankwo from "Failures at Fifty: Impunity for torture and ill-treatment on the 50th anniversary of ECHR, Amnesty International November 2000

ANNEXE

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Suisse.

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son troisième rapport sur la Suisse est datée du 27 juin 2003, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Conformément à la procédure pays-par-pays de l'ECRI, le projet de rapport de l'ECRI sur la Suisse a fait l'objet d'un dialogue confidentiel avec les autorités suisses. Un certain nombre de leurs remarques ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son rapport.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités suisses ont demandé à ce que leurs points de vues suivants soient reproduits en annexe du rapport de l'ECRI.

ECRI -Troisième rapport sur la Suisse 2003 Position du gouvernement suisse

Conformément à la procédure pays par pays de l'ECRI, l'agent de liaison national désigné par les autorités suisses a pu engager un processus de dialogue confidentiel avec l'ECRI. Une analyse détaillée du projet de texte sur la Suisse a permis de mettre le doigt sur quelques inexactitudes et sur plusieurs imprécisions dans la perception des problématiques.

Malheureusement, seule une petite partie des corrections et des compléments proposés a été prise en compte. C'est la raison pour laquelle nous considérons qu'il est important de retenir expressément la position du gouvernement suisse sur quelques points du rapport.

Ad « Police » (28-36) et « Racisme et discrimination à l'égard des Noirs africains en Suisse » (88-93)

Nous rejetons l'affirmation, sur laquelle se fonde le rapport, selon laquelle les forces de police suisses se comporteraient de manière raciste, discriminatoire et violente à l'égard des minorités, notamment des Noirs africains.

Il s'agit souvent de reproches d'ordre général, dénués de substance, ne reposant sur aucune donnée fondée et concernant des cas qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi de la part de la commission chargée de l'élaboration du rapport. Les autorités de police cantonales ne procèdent aux arrestations de personnes impliquées dans le trafic de stupéfiants, y compris de Noirs africains, que lorsqu'il existe des soupçons fondés. Toutes les procédures se déroulent conformément aux bases légales correspondantes. Les mesures prises ne sont en aucun cas des décisions arbitraires ou des pratiques policières visant principalement les demandeurs d'asile et les Noirs africains et qui sont clairement destinées à les exclure, à les mettre à l'écart ou à les humilier. Les « mesures de contrainte » mentionnées dans le projet de rapport (voir points 30, 31), le « Rayonverbot » (interdiction de certains quartiers à des groupes spécifiques), les expulsions de force, les séjours en centres de détention pour les personnes en attente d'expulsion, etc. ont lieu sur décision (juridique ou des autorités) et se fondent sur la législation en vigueur. Les actes des fonctionnaires sont documentés, transparents et contrôlables. Chacun d'eux peut faire l'objet d'une plainte. Il en va de même pour la manière de procéder de la police des aéroports, dénoncée dans le rapport, vis-à-vis des demandeurs d'asile potentiels. Les procédures et les délais appliqués sont eux aussi fondés sur la législation concernée.

La police est bien consciente que parmi les nombreuses opérations policières effectuées tous les jours 24 heures sur 24, il peut y avoir des bavures. Mais les thèmes comme la xénophobie ou la violence policière sont systématiquement pris en compte dans la formation de base et la formation continue des forces de police. Ils sont traités de manière approfondie et avec la diligence appropriée dans les cours de formation et de perfectionnement destinés à la police cantonale. Dans certains cantons, on fait des efforts particuliers pour mieux préparer les agents de police

aux situations difficiles auxquelles ils sont confrontés toujours plus souvent dans l'exercice de leur fonction.

Ad 48

Même si on trouve quelques familles Rom ou Manouches, la grande majorité des gens du voyage de Suisse appartiennent aux Jenisch, une population autochtone. Il est à signaler que le jenisch est un sociolecte à structure grammaticale allemande. Les gens du voyage en Suisse n'utilisent cette langue qu'entre eux et, en général, ils ne tiennent pas à ce que des personnes extérieures à leur groupe la maîtrise. Un enseignement du jenisch à l'école n'est donc nullement recherché. Actuellement, priorité est donnée à l'élaboration de moyens didactiques - si possible ludiques - visant à faciliter l'apprentissage du jenisch par les enfants du voyage dans le cadre de leur famille.

Concernant la scolarisation des enfants, il convient d'observer que la position des gens du voyage à cet égard n'est pas uniforme. Les représentants des gens du voyage sont pour l'essentiel satisfaits de la situation actuelle qui permet aux enfants d'accompagner leurs parents en voyage durant l'été tout en étant suivis et encadrés à distance par des enseignants.

Ad 56

On ne peut admettre l'assertion selon laquelle l'ODR présenterait les statistiques comparatives avec d'autres pays « de manière biaisée ». De fait, les pratiques d'enregistrement des statistiques en matière d'asile divergent selon les pays d'accueil, ce qui rend difficiles les comparaisons internationales. Compte tenu de cette situation, l'ODR préfère préciser de façon claire et ouverte les différentes pratiques qui sont à l'origine des chiffres fournis plutôt que de renoncer à toute comparaison internationale.

Ad « Situation des non-ressortissants résidant en Suisse » (94, 98, 99)

En 1998, le Conseil fédéral a remplacé par voie d'ordonnance le très critiqué « modèle des trois cercles » par un système binaire d'admission. Le projet de nouvelle loi des étrangers prévoit que cette politique soit désormais inscrite dans la loi. Du fait de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE, l'admission de main-d'œuvre issue d'autres pays est en principe réservée aux personnes qui présentent des qualifications absentes des marchés suisse et européen. Des exceptions sont possibles pour les cas de regroupement familial, de séjour de formation ou lorsqu'il existe des raisons humanitaires majeures. Ces exceptions constituent la plus grande partie des admissions annuelles (quelque 65 000 personnes en 2002, soit 63% de l'immigration totale). L'accord sur la libre circulation des personnes fait partie intégrante d'un vaste système d'accords, qui oblige tous les Etats signataires à accepter en priorité les ressortissants des pays signataires et à les traiter de la même manière que leurs propres ressortissants. Ni la Constitution, ni le droit international public n'obligent les autorités à étendre ces obligations contractuelles réciproques aux ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse n'a signé aucun accord et n'est pas liée par le principe de réciprocité. Les directives relatives à l'admission sont applicables de la même manière à tous les ressortissants d'Etats tiers, quelle que soit leur nationalité.

Les critiques exprimées ne sont pas partagées par les experts du droit national et du droit international public. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (Abulaziz, Cabales, et Balkandali c. Royaume-Uni, Sér. A Nr. 94, § 84) confirme également que les Etats accordant un statut préférentiel à leurs ressortissants et à ceux d'Etats avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées ne commettent pas des actes de discrimination raciste illégitimes. Relevons en outre que le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale n'a rien trouvé à redire à ce modèle binaire d'admission.

L'ensemble des pays de l'UE et de l'AELE dispose de réglementations en matière d'admission et de résidence qui s'éloignent fortement des principes de libre circulation des personnes. On peut notamment évoquer les propositions de la Commission européenne pour une réglementation commune de l'admission et de la résidence des personnes issues d'Etats tiers. Ces propositions sont comparables au projet de nouvelle loi sur les étrangers. Dans ce projet, la situation juridique des étrangers provenant d'un Etat tiers admis dans le pays est nettement meilleure (notamment pour les questions de regroupement familial et de mobilité géographique et professionnelle) que celle prévue par la loi sur les étrangers actuellement en vigueur, en raison notamment de la prise en compte de l'accord sur la libre circulation des personnes signé avec l'UE.

L'admission de la main-d'œuvre qualifiée provenant d'Etats tiers est limitée aux personnes dont les qualifications manquent sur les marchés du travail suisse et des Etats membres de l'UE. Cette disposition doit garantir l'équilibre du marché de l'emploi et l'amélioration de la structure du marché du travail. Il est par ailleurs prouvé que les personnes qualifiées s'intègrent plus vite sur le marché du travail et dans la société. La sélection est donc basée sur les qualifications et non sur la nationalité. Le critère des qualifications n'est cependant pas appliqué pour le regroupement familial et les autres cas particuliers d'immigration (qui représentent la plus grande partie de l'immigration annuelle).

Ad 100

Dans la réglementation actuelle, le droit de séjour de l'époux jusqu'à l'octroi d'une autorisation d'établissement dépend de la pérennité du mariage (pour les personnes mariées à des Suisses) et de la pérennité de la cohabitation conjugale (pour les personnes mariées à des étrangers). Si le mariage échoue et que le retour dans le pays d'origine n'est pas envisageable (cas de rigueur), l'autorisation de séjour peut être prolongée à tout moment. Après cinq ans, les personnes concernées sont généralement en droit d'obtenir une autorisation d'établissement (sauf pour les époux de personnes titulaires d'un permis de séjour mais pas d'une autorisation d'établissement. Dans ce cas, il n'y a plus de décision de renvoi non plus).

Le projet de loi sur les étrangers prévoit des améliorations notables du statut légal des étrangers admis en provenance d'Etats tiers par rapport à la LSEE (par suite de l'accord sur la libre circulation des personnes). C'est notamment le cas pour le regroupement familial et la mobilité professionnelle et géographique. Ainsi, les étrangers disposant d'une autorisation de séjour, y compris les étudiants, ont désormais droit au regroupement familial. La possibilité de regroupement va également être introduite pour les séjours de courte durée. On a cependant renoncé à une réglementation analogue à celle de l'accord sur la libre circulation des personnes, essentiellement en raison de la structure fédéraliste de la Suisse, des effets qu'aurait cette mesure sur la démographie et la politique d'intégration et, enfin, de l'absence de réciprocité. Les différences de statut juridique se fondent

donc sur des éléments objectifs et ne représentent donc pas une discrimination au sens de l'article 8 Cst. (voir aussi les remarques ad 98).

Le projet de nouvelle loi sur les étrangers n'est donc applicable aux ressortissants des pays membres de l'UE/AELE et à leur famille qu'à titre subsidiaire dans les rares cas pour lesquels l'accord de libre circulation des personnes ne prévoit pas d'autres dispositions ou lorsque la réglementation du projet de loi est plus favorable. Les ressortissants des pays membres de l'UE/AELE bénéficieront par conséquent des mêmes mesures d'intégration que ceux des Etats tiers.

Ad 95

Environ 75% des étrangers vivant en Suisse possèdent une autorisation d'établissement illimitée qui n'est soumise à aucune condition, ce qui leur garantit une sécurité juridique élevée mais aussi une liberté économique totale. Cette autorisation ne peut être retirée que dans des cas exceptionnels bien précis définis par la loi. Pour toute décision liée aux autorisations de séjour et d'établissement, il existe des possibilités de recours efficaces. Si la personne concernée peut faire valoir son droit d'être présente dans le pays, son recours peut même aller jusqu'au Tribunal fédéral (dans le cas d'une personne disposant d'une autorisation de séjour ou d'une demande de regroupement familial par exemple).

Ad 103

Le système d'admission binaire est déjà en vigueur aujourd'hui (comme mentionné sous 97). De ce fait, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers n'aura aucune incidence sur le nombre d'étrangers qui se trouvent en Suisse de manière illégale.

Berne, le 24 novembre 2003

