

o.713-25. - KT/ly

Le 27 août 1971

Note de dossierConvention internationale sur  
l'élimination de toutes les formes  
de discrimination raciale.

Résumé des discussions qui ont eu lieu, le 26 août 1971, sous la présidence de M. Zoelly, et en présence de MM. de Riedmatten (Division de la justice), Manz (Division de la police), Dessibourg (Police fédérale des étrangers), Benoit (Ministère public de la Confédération) et Pedotti (OFIAMT).

I. Introduction

M. Zoelly a ouvert les débats en mentionnant les éléments nouveaux survenus depuis la réunion de février 1970. Il a fait état notamment de la question posée par le conseiller national Renschler, en juin dernier, à propos de la discussion du rapport de gestion du Département politique, ainsi que de la décision de la Société suisse de politique étrangère de constituer un groupe de travail chargé d'étudier la Convention. Il a ensuite placé le problème de notre adhésion dans le contexte des relations de la Suisse avec les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, puis a signalé que 52 Etats étaient actuellement liés par cette Convention. Il a conclu en déclarant qu'il s'agit maintenant de dresser la liste des obstacles véritablement fondés qui s'opposent à une adhésion et de rechercher les solutions possibles (réserve ou modification de la législation interne, par exemple).

-/-



## II. Débat général

M. de Riedmatten a souligné l'importance de l'article 4 de la constitution fédérale à cet égard. Il s'est déclaré heureux de constater que le professeur Wildhaber, dans ses "Réflexions sur la discrimination raciale, l'égalité devant la loi et la "Dritt-wirkung" en droit suisse" (Revue des droits de l'homme, 1971, p. 341 et ss), partageait l'opinion exprimée en 1969 par la Division de la justice et selon laquelle une politique de discrimination raciale quelconque de la part de l'Etat se heurterait en Suisse au principe d'égalité de l'article 4. En revanche, il a fait part de ses hésitations en ce qui concerne la possibilité, également envisagée par le professeur Wildhaber, d'invoquer l'article 4 de la constitution dans les relations entre particuliers. Il s'agit là d'un problème très délicat. L'article 4 est-il applicable dans les cas où un locataire refuse de louer un appartement à un noir ou lorsque un employeur ne veut pas engager une personne de couleur? Le particulier qui commet cette "discrimination" est alors protégé par d'autres principes constitutionnels (droit de propriété, liberté contractuelle).

En ce qui concerne l'article 4 de la Convention, M. de Riedmatten a annoncé que le professeur Schultz, président de la commission chargée de la révision de la partie spéciale du code pénal, avait reçu un petit dossier attirant son attention sur la question de l'introduction dans le code pénal d'une disposition réprimant la discrimination raciale sous une forme ou une autre.

M. Pedotti a déclaré comprendre la position du Département politique, qui souhaite pouvoir proposer au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales l'adhésion de la Suisse à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il y a cependant, à son avis, un "back-ground" à considérer. Il s'agit de la situation spéciale de notre pays due

à l'"Ueberfremdung". Les mesures prises contre l'admission de travailleurs étrangers provenant de pays éloignés sont discriminatoires. En outre, si l'OFIAMT suit actuellement une politique plus "libérale" en ce qui concerne la ratification des conventions internationales du travail, il ne faut pas oublier que des résistances assez vives se sont manifestées.

M. Dessibourg a d'emblée souligné l'extrême complexité des problèmes que soulève la Convention du point de vue des travailleurs étrangers. Le premier point a trait aux prescriptions spéciales concernant l'admission de ressortissants des pays éloignés (Asie - Afrique) et des pays européens éloignés (Grèce, Turquie, Malte et Chypre). Nous devons pratiquer une politique de stabilisation et d'assimilation. Cette politique suppose que les travailleurs admis sur notre territoire soient assimilables. La France se heurte à des problèmes considérables en raison de la présence de travailleurs originaires d'Afrique du Nord. Le Conseil fédéral a déjà indiqué en 1967 qu'il fallait maintenir ces mesures "discriminatoires". C'est un problème important qui se greffe sur une politique générale que nous pratiquerons également à l'avenir. On peut toutefois se demander si la politique d'admission des travailleurs étrangers n'échappe pas, d'une manière générale, au contrôle de la Convention. Les Etats jouissent, en ce qui concerne l'admission proprement dite, d'un droit souverain qui ne serait limité que par les conventions régionales (Traité de Rome, par exemple).

Le second point soulève des problèmes encore plus délicats. Notre réglementation fait une distinction en ce qui concerne la réunion des familles (regroupement familial). L'accord avec l'Italie prévoit un délai d'attente de 18 mois de séjour et de travail du chef de famille en Suisse. Ce délai peut être abrégé pour les spécialistes. Il a été étendu à tous les pays de l'Europe occidentale. Pour les ressortissants de pays éloignés, l'an-

- 4 -

cien régime de 1960 s'applique toujours: le délai d'attente est de trois ans. Il y a là une discrimination caractérisée. Nous touchons là à un droit individuel, le droit au respect de la vie familiale. Cette discrimination est difficile à justifier. Une évolution se dessine cependant. Pour des raisons humanitaires, la commission consultative présidée par M. Ducommun se préoccupe de ce problème. On peut dès lors espérer que cet obstacle sera levé dans un avenir plus ou moins rapproché.

M. Benoit relève qu'en ce qui concerne le Ministère public, il n'y a pas d'obstacles insurmontables à une adhésion à la Convention. Le droit en vigueur en Suisse va déjà très loin dans le sens désiré par la Convention (diffamation, calomnie, injures, menaces, provocation publique au crime, atteinte à la liberté de croyance et des cultes, etc.). M. Benoit est d'avis que notre ordre juridique couvre déjà les faits que vise la loi-type proposée par le Conseil de l'Europe. La haine raciale n'est cependant pas réprimée comme telle. Si on voulait introduire un nouveau délit, il faudrait le rattacher au titre douzième du code pénal (crimes ou délits contre la paix publique). Dans tous les cas, la législation actuelle serait suffisante si on faisait la même réserve que le Royaume-Uni.

M. Manz n'a qu'un point à soulever: est-il compatible avec la politique de neutralité que la Suisse ratifie une convention qui condamne expressément la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud?

### III Discussion de détail

Il est convenu d'examiner successivement les quatre grands groupes de problèmes.

-/-

## 1) Politique d'apartheid

M. Krafft mentionne la déclaration faite par l'Ambassadeur Lindt à la Conférence de Téhéran de 1968, ainsi que la réponse du Département politique fédéral au postulat Ziegler du 28 juin 1968 concernant l'Afrique du Sud. On y fait une distinction très nette entre, d'une part, le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat, et, d'autre part, le respect des droits de l'homme, qui ne relève plus uniquement du droit souverain de chaque Etat.

M. Pedotti attire l'attention sur les dangers de toute condamnation formelle de la discrimination raciale à l'étranger, alors que nous pratiquons sur notre territoire une politique discriminatoire en matière de main-d'oeuvre étrangère.

## 2) Revision de la législation pénale

Il résulte de l'étude entreprise par le Ministère public fédéral des textes législatifs adoptés par d'autres Etats que la situation est moins "grave" qu'on pouvait l'imaginer à première vue. Il semble que notre législation actuelle serait suffisante pour répondre aux exigences de la Convention. Toutefois, on pourrait envisager une législation spéciale pour punir l'incitation à la haine raciale et à la discrimination, de manière à être en accord, en particulier, avec l'article 20 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, qui interdit tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse.

La proposition a alors été faite que le Département politique écrive à la Division de la justice pour lui demander de soumettre la question au professeur Schultz, président de la commission d'experts chargée de reviser la partie spéciale du code pénal, afin que l'attention de ladite commission soit attirée sur la Convention et sur la nécessité éventuelle de reviser en priorité le titre douzième du code pénal.

### 3) Problème de la "Drittwirkung"

M. Krafft a attiré l'attention sur le texte de l'article 2, paragraphe 1, lettre d, qui n'oblige les Etats à adopter des mesures législatives pour interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes que si les circonstances l'exigent. Ne pourrait-on pas envisager d'autres mesures, par exemple la conciliation, sur le modèle des commissions de conciliation existant par exemple au Royaume-Uni?

Cette possibilité n'a pas été jugée appropriée, car il n'existe pas en Suisse de procédure administrative institutionnalisée en matière de relations raciales, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. En outre, la base légale ferait défaut et on peut se demander qui serait compétent (les cantons?). Enfin, la nécessité de mesures de ce genre a été mise en doute.

En définitive, on ne peut guère imaginer que la Suisse adopte des mesures législatives pour lutter contre la discrimination raciale pratiquée par des particuliers. Il ne semble pas d'ailleurs qu'il y ait là véritablement un problème dans notre pays. Il s'agit plutôt de cas isolés.

### 4) Problème de la main-d'oeuvre étrangère.

L'éventualité d'une réserve a déjà été envisagée par l'OFIAMT. Elle ne viserait que la politique d'admission des travailleurs étrangers. Elle risquerait de se heurter à des difficultés sur le plan intérieur.

En ce qui concerne le premier point, qui a trait aux prescriptions en matière d'admission de travailleurs provenant de pays éloignés, on peut à bon droit soutenir qu'il ne tombe pas sous le coup des dispositions de la Convention. M. Dessibourg a relevé qu'il est toujours désagréable pour la Suisse de devoir invoquer une situation particulière. Ne pourrait-on pas prétendre

- 7 -

que le fait pour un pays d'adopter des critères sélectifs d'admission des travailleurs étrangers, sur la base d'une politique démographique d'assimilation, ne se heurte pas aux principes de la Convention? L'admission est "le fait du prince". Il serait souhaitable que le Département politique demande un avis de droit à un professeur qui examinerait cette question en détail sous l'angle du droit des gens et des conventions récentes dans le domaine des droits de l'homme. Cet avis de droit serait très utile pour le Conseil fédéral, car ce problème risque de surgir dans nos relations non seulement avec certains pays, mais également avec des organisations internationales comme la CEE, le Conseil de l'Europe, les Nations Unies. Sur la base de cet avis de droit, on pourrait alors décider s'il est encore nécessaire de formuler une réserve ou une déclaration d'interprétation en adhérant à la Convention.

Quant au deuxième point, il est encore plus délicat (regroupement familial). M. Dessibourg a insisté sur le fait que le Conseil fédéral a pris position à plusieurs reprises sur les objectifs de notre politique en matière de main-d'oeuvre étrangère. Il a alors proposé que le Département politique soumette par écrit cette question à la Police fédérale des étrangers en demandant que la commission Ducommun soit saisie du problème. Il s'agirait d'attirer l'attention de ladite commission sur les exigences posées par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. De son côté, M. Pedotti a relevé les deux aspects du problème, qui doit être examiné du point de vue interne et du point de vue international. Ce dernier aspect le préoccupe. Nous risquons d'être exposés à de vives critiques de la part du Comité chargé à New York d'examiner les rapports soumis par les Etats contractants.

En résumé, trois propositions ont été formulées:

-/-

- a) Ecrire à la Division de la justice pour demander que la commission Schultz soit saisie du problème de l'introduction dans la partie spéciale du code pénal d'une disposition réprimant les délits prévus à l'article 4 de la Convention et examine la possibilité d'accorder la priorité à cette revision;
- b) Demander un avis de droit à un expert neutre (Prof. Schindler?) sur les aspects de droit des gens de notre politique d'admission des travailleurs étrangers, notamment sous l'angle de la Convention;
- c) Ecrire à la Police fédérale des étrangers pour demander que la commission Ducommun soit saisie officiellement du problème de la compatibilité de la réglementation concernant le regroupement familial avec la Convention.

H. V. 