

08 01 1998

## **RAPPORT A PROPOS DE LA DISCUSSION DU RAPPORT DU CONSEIL FEDERAL AU COMITE DE SURVEILLANCE DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE (1998)**

### **ASSOCIATION ROMANDE (Suisse) CONTRE LE RACISME (ACOR)**

#### **1. ADHESION DE LA SUISSE A LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR**

##### **L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE**

En 1993, les autorités suisses ont soutenu l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Convention). Elles ont dans ce but proposé la répression de la discrimination raciale. Des milieux d'extrême droite ont soumis ce projet à référendum.

Une large majorité de citoyennes et de citoyens (55%) a approuvé l'adoption en votation populaire de la Loi contre le racisme (article 261bis du Code pénal suisse), établissant ainsi la légitimité d'une action concrète, de terrain, pour combattre le racisme au quotidien et enrichissant l'ordre public d'une nouvelle norme pénale et donc morale. Le racisme est désormais punissable parce qu'il constitue un trouble de la paix publique.

Une forte minorité de citoyennes et de citoyens (45%) a néanmoins suivi la consigne des référendaires et voté contre une «loi-muselière» qui opposerait des poursuites pénales à l'expression des préjugés.

Ce débat public a posé en 1994 les termes dans lesquels engager la lutte contre le racisme et pour sa prévention. Ils conservent leur actualité.

#### **2. L'ASSOCIATION ROMANDE CONTRE LE RACISME (ACOR), UNE ONG SUR LE TERRAIN**

L'Association romande contre le racisme (ACOR) - et sa ligne de téléphone verte gratuite 0800 55 44 43 - est née de cette mobilisation. Son action constitue la première prestation spécialisée offerte en Suisse aux personnes concernées. Les dénonciations enregistrées sur notre ligne verte témoignent du nombre et de l'importance des discriminations vécues.

Ce racisme prend des formes diverses qui comportent l'expression humiliante de préjugés, le refus de l'égalité de traitement, la propagande ou l'action organisées.

L'action de l'ACOR comporte une dimension pénale au sens de l'article 261bis, quoique d'autres instruments juridiques soient souvent évoqués. Elle comprend également la formation des personnes et des milieux susceptibles de commettre ou de subir la discrimination, l'information de l'opinion publique et la formulation de propositions politiques.

Le regroupement, au sein de l'ACOR des personnes concernées par la lutte contre les préjugés, pour le respect de l'égalité de traitement et pour l'application effective de la Convention constitue un cadre indispensable à l'éducation civique et facilite l'intégration des communautés discriminées. Les personnes qui exposent leur situation à notre association rejoignent souvent ses rangs et participent à ses activités. En ce sens l'ACOR constitue bien une organisation de personnes

concernées au sens de l'article 2.1.e Convention.

A ce jour, notre association ne bénéficie pourtant pas d'un soutien financier des autorités suisses et cantonales suffisant au financement de ses activités.

### **3. REPARATION ET PREVENTION**

L'ACOR fonde son action sur la définition exhaustive de la discrimination raciale telle qu'elle ressort de l'article Premier de la Convention. Elle revendique l'égalité de traitement en faveur de toutes les personnes résidentes en Suisse quel que soit leur statut administratif.

L'expérience de l'ACOR se nourrit des témoignages qui s'adressent à notre ligne verte 0800 55 44 43 et qui révèlent l'importance et la fréquence des discriminations quotidiennes, des préjugés qui stigmatisent les personnes qui les subissent. Les situations qu'ils évoquent ne feront souvent pas l'objet de poursuites pénales au sens de l'article 261bis CPS, parce que les conditions de publicité qu'il exige ne sont pas réunies ou parce que l'action pénale n'assure pas une réparation adéquate.

Le premier service que dispense notre ligne verte gratuite consiste en une écoute empathique, professionnelle et de qualité. Cette écoute constitue souvent pour les victimes la première occasion depuis des années de confier les discriminations qu'elles subissent.

Dans nombre de cas, le conflit qu'elles exposent s'est déroulé dans un cadre professionnel, familial ou dans le voisinage. Les victimes connaissent leur agresseur et attendent de lui une réparation, une reconnaissance que la procédure pénale, ou que la procédure pénale seule, ne peut pas assurer. Pour répondre à ce type de situation, l'ACOR préconise la médiation, voire la médiation pénale, et collabore à leur mise en place et à leur développement en Suisse.

En effet, la répression pénale n'est pas un moyen adéquat pour engager la lutte contre des préjugés qui, souvent, découlent de l'ignorance et de la peur. Elle pourrait au contraire les renforcer plutôt que les éradiquer. Dans de telles situations les conditions d'un dépôt de plainte sont rarement réunies. Et lorsqu'elles le sont, une contre-plainte est souvent opposée. Face au tribunal, les parties ne peuvent ni s'amender ni obtenir réparation.

Ainsi, la norme pénale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995 n'est pratiquement applicable qu'à un nombre limité de discriminations raciales, et ceci en raison de la nature même du droit pénal, dont le pouvoir est limité dans une société démocratique.

Au-delà de la punition qu'il définit, le droit pénal introduit les normes morales sur lesquelles reposent l'ordre public. Le législateur suisse, en décidant que le délit de discrimination raciale attentait à la paix publique et devait être poursuivi d'office plutôt que sur dénonciation, a établi que la discrimination raciale transgressait l'ordre public et donc les normes morales qui le fondent.

A juste titre conscient que l'application du droit pénal ne pouvait pas imposer l'éradication de préjugés répandus dans l'opinion publique, le législateur, a fixé une limite à l'application de l'article 261bis CPS, en exigeant que le délit ait été commis en public, dans des circonstances constituant effectivement un trouble à l'ordre public, soit qu'un autre motif d'inculpation puisse être prononcé.

Un important débat politique a précédé l'adoption en votation le 25 septembre 1994

de l'article 261bis CPS. Il faut rappeler ici qu'il ne constitue qu'un des instruments décidés par le législateur. Dans son message du 2 mars 1992, le Conseil fédéral avait proposé son adoption en vue de l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui exprimait sa volonté de contribuer au changement des mentalités, à l'éradication des préjugés<sup>1</sup>.

En raison peut-être du débat politique concernant la discussion de la norme pénale une tendance existe parfois à réduire la discrimination raciale aux situations poursuivies au sens de l'article 261bis CPS. Cette attitude, qui ne correspond pas à la volonté du législateur, est gravement erronée car elle conclue à l'inexistence du racisme dans les cas où ne s'applique pas la disposition pénale. La très grande majorité des discriminations que subissent quotidiennement des milliers de personnes résidant dans ce pays seraient ainsi ignorées. L'importance de stimuler leur intégration d'une part et le changement des mentalités de l'autre, seraient ignorées.

Une approche privilégiant l'application des dispositions pénales conduira fréquemment à l'impuissance. Cette impuissance est d'autant plus pernicieuse qu'elle sous-estime la gravité des humiliations et des dénis de justice qui tissent la toile des préjugés et des tensions raciales.

C'est pourquoi la lutte contre les préjugés, qui constitue un champ prioritaire de l'action antiraciste, appelle la mise en œuvre de moyens susceptibles de contribuer à dissiper les peurs et à combler les ignorances.

L'expérience montre que si des peurs nouvelles et des tensions actuelles stimulent l'expression des préjugés raciaux, ces derniers s'enracinent presque toujours dans un passé méconnu où se mélangent la politique, la culture et l'histoire.

#### **4. LE DEBAT SUR L'HISTOIRE**

Le débat sur l'histoire qui émeut actuellement la Suisse révèle à plus d'un titre cette réalité.

Le «droit suisse des étrangers» est né à la fin de la Première Guerre mondiale.

---

<sup>1</sup> «Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal du 2 mars 1992», Introduction, page 4, Berne, 1992: *«Le Conseil fédéral est cependant conscient du fait que des dispositions pénales ne suffisent pas à elles seules à prévenir la xénophobie et la discrimination raciale. Comme cela ressort déjà de la Convention, il faut avant tout prendre des mesures dans les domaines de l'éducation et de la culture afin de favoriser la compréhension entre les différents groupes de la population et d'intégrer les «étrangers» dans notre société, sans qu'ils soient obligés de renoncer à leur identité étrangère. Cependant, si l'on veut que de telles mesures soient vraiment efficaces dans notre société, il faut que le Confédération puisse compter sur la collaboration active des cantons, qui ont la compétence principale dans ces domaines, et sur le soutien des milieux privés (au sujet des autres mesures que la discrimination raciale, cf ch 8 ci-dessous). L'interdiction de la discrimination raciale ne signifie cependant pas que toutes les différences faites entre Suissesses et Suisses d'une part et étrangères et étrangers d'autre part, par exemple en matière d'autorisation de séjour, seraient illicites. Seules sont condamnées les discriminations qui reposent uniquement sur la différence de race ou d'origine ethnique et qui ne se fondent sur aucune raison objective.»*

Influencé par une typologie raciale, des valeurs xénophobes le sous-tendent <sup>2</sup>. A sa création, le 26 novembre 1917, l'Office central de police des étrangers sera doté de compétences très étendues. Le régime des pleins pouvoirs suscité par l'état de guerre était encore en vigueur. La volonté de lutter contre l'Überfremdung animera cet Office. Cette notion est alors traduite par envahissement ou invasion étrangère, renvoyant aussi bien au nombre qu'à la qualité des étrangers dont la présence menacerait l'identité nationale.

Il faut attendre plus de 13 ans pour que le Parlement adopte la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui légalisait le 26 mars 1931, l'existence de l'office et son fonctionnement. Les dispositions qu'elle institue laissent une énorme liberté d'appréciation à l'autorité administrative.

Le pouvoir exécutif dispose d'une très grande marge d'initiative pour imposer ses vues. En outre, il est connu de tous que les textes législatifs ne sont rédigés par le législateur lui-même mais par l'administration qui saura imposer ses vues à l'exécutif, qui en est officiellement l'auteur, et au législateur, peu aguerris à la science juridique. Tel fut le cas en matière de police des étrangers. Il découle de cette loi, qui est une loi de police, qu'il n'existe pas de droit au séjour et à l'établissement des étrangers en Suisse et que, dès lors, les autorités disposent d'une totale liberté d'appréciation dans le cadre du règlement des lois, des traités et des grands principes du droit.

L'examen des documents d'époque révèle, dès sa création, l'antisémitisme de ses responsables. Il est utile de rappeler ici que le timbre «J» proposé par la Suisse aux autorités allemandes pour discriminer les Juifs provenant du Reich en 1938 n'est pas un coup d'essai. Dès 1910, le Département politique fédéral, qui traite les naturalisations, fait apposer à l'encre ou au crayon un «J», puis une étoile de David rouge entourée d'un cercle rouge, sur les demandes de naturalisation présentées par des Juifs<sup>3</sup>.

Dès les premières mesures antijuives du régime hitlérien, l'administration suisse adopte des directives qui fermeront la porte aux victimes des persécutions raciales, ces dernières ne constituant pas un motif d'asile politique.

Avec la LSEE, la peur de l'Ueberfremdung et de la «Verjudung», ces peurs irrationnelles de «l'infiltration étrangère» de «l'enjuivement» de la Suisse vont pénétrer l'ordre juridique suisse. En 1937, Heinrich Rothmund<sup>4</sup> énoncera clairement dans un discours concernant la politique des étrangers «*Hier kommen wir zu einem reinen Ueberfremdungsproblem, zur Frage der Juden*». Ce qui se traduit en français par: «Maintenant nous en venons à une pure question d'infiltration étrangère, à la question juive».

---

<sup>2</sup> En 1884, un Message du Conseil fédéral introduit dans un document officiel une terminologie qui apparaît alors en Allemagne, celle de l'aryanité. Il énonce en effet que «*les superbes crânes d'Auvergnier peuvent soutenir honorablement la comparaison avec ceux des peuples civilisés. Par leur capacité et les particularités de leur conformation, ils peuvent être placés sur la même ligne que les crânes les mieux formés de la race aryenne*». FF 1884 IV 532

<sup>3</sup> Marc Perrenoud, in «Naturalisation», p. 12; J. Picard, op. cit. p. 62, et A. Kamiz-Müller, op. cit. p. 101 ss.

<sup>4</sup> Chef de l'Office central de police des étrangers de 1919 à 1929. A cette date, Heinrich Rothmund succède à Ernst Delaquis à la tête de la Division de police. Il occupera ce poste jusqu'à la fin de sa carrière en 1954.

Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, le Parlement confère à nouveau les pleins pouvoirs au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral confiera à l'Office central des étrangers la conduite d'une véritable politique raciale. Dès 1941, pour éviter «l'enjuivement du pays», le nombre maximum de naturalisations de candidats juifs à la nationalité suisse sera limité à 12 par an. A partir de ce moment, les candidats juifs à la nationalité suisse devront avoir passé au moins 20 ans en Suisse, 10 ans étaient exigés de toute autre personne. Toute nationalité octroyée depuis 1931 pourra dès lors être retirée au «nouveau» suisse qui aura fait preuve d'une mentalité manifestement contraire à l'esprit suisse.

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale la question de l'adaptation des institutions à la fin des pleins pouvoirs se pose à nouveau et le droit des étrangers» fait l'objet d'un examen. L'extrait suivant du Message du Conseil fédéral définit clairement les objectifs de cette révision<sup>5</sup>.

*«Monsieur le Président et Messieurs,*

*La Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers vise avant tout à défendre notre pays contre la surpopulation étrangère et à protéger ainsi la main-d'œuvre suisse contre la concurrence excessive des étrangers. Depuis bientôt quinze ans qu'elle est en vigueur, la loi a en général donné satisfaction. Organisée de façon judicieuse, la police des étrangers dans les cantons et la Confédération a pu accomplir un travail utile à notre pays et à sa population. La proportion des étrangers par rapport à la population totale de la Suisse qui s'élevait en 1910 à environ 14,7%, en 1920 encore à 10,5% environ, s'est abaissée jusqu'à la fin de 1945 à 5% approximativement. Le danger d'être envahi par les étrangers, qui nous menaçait gravement à l'époque, peut donc être considéré comme écarté pour l'essentiel. Il s'agit cependant de continuer à se montrer vigilant, particulièrement à l'heure actuelle, où la Suisse exerce de nouveau une force d'attraction toute particulière sur les étrangers. Aussi devons-nous adapter les dispositions légales aux circonstances actuelles.*

*Diverses questions de police des étrangers ont dû être réglées durant la Seconde guerre mondiale par des arrêtés fondés sur le droit d'exception. Ils ont été abrogés entre-temps, mais repris en partie par notre Arrêté du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers (...)<sup>6</sup>»*

Au cours de ces années-là, un véritable mécanisme est mis en place. Il fonctionne encore aujourd'hui. L'administration fédérale édicte des mesures d'exclusion, et les motive comme une exigence de l'opinion publique. En réalité, cette dernière, mal informée de décisions qui lui échappent, va au contraire éprouver des mouvements de crainte xénophobe consécutives à ces mesures.

Ainsi, une véritable culture de la peur de l'étranger a été forgée en Suisse au cours du 20<sup>e</sup> siècle.

## **5. UNE EXIGENCE ACTUELLE: ABANDONNER LA POLITIQUE DES TROIS CERCLES ET REMETTRE EN QUESTION LA LSEE**

**Cette législation n'a donc jamais été révisée depuis 1931.** Et l'appel à la vigilance

---

<sup>5</sup> FF 1948, No 12, I, pp. 1277 ss.

<sup>6</sup> Cet arrêté règle la question des émigrants: séjour durable, délais de départ, etc.

du Conseil fédéral de 1948 reste le critère gouvernemental fondamental pour appliquer la politique suisse d'immigration.

La politique des trois cercles, adoptée le 15 mai 1991, qu'un Rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 1997 met en question, n'est qu'une application particulière de ce système que verrouillent depuis 1931 les dispositions suivantes de la LSEE:

*art. 4.- L'autorité statue librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement.*

*art. 16, al 1. - Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère.*

Sur le plan politique, l'ACOR demande la suppression de tous les traitements discriminatoires qui découlent de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, et dont la politique des trois cercles ne constitue qu'un exemple et notamment la suppression des articles 4 et 16.

Ce sont en effet ces dispositions qui ont amené l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse à adopter une réserve portant sur l'article 2, 1er alinéa, lettre a, de la Convention selon laquelle «*la Suisse se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse.*»

L'ACOR considère que la remise en question du droit des étrangers est indispensable à la prévention du racisme en Suisse.

1. Supprimer, sur le plan législatif, conformément aux articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale toutes dispositions légales ou administratives qui induiraient la discrimination raciale
2. Remettre en question le mythe de l'Überfremdung<sup>7</sup>, fonds culturel constitué par près d'un siècle de pratiques administratives assumées par de très nombreux organismes publics, para-publics et privés, relayées par la documentation constituée par d'innombrables associations, que nombre de citoyens de ce pays croient être une authentiques vérité.
3. Créer ainsi les conditions permettant aux autorités de légiférer en vue de l'application effective de l'ensemble des articles 2,4,5,6 et 7 de la Convention.
4. Convaincre les personnes concernées du caractère erroné de préjugés qui refusent le droit à un traitement égal ou qui légitiment des humiliations à l'encontre

---

<sup>7</sup> Ce néologisme suggère une altération de l'identité nationale. Sa signification est particulièrement forte: cette altération est due à la nature des étrangers résidents. La police fédérale des étrangers est chargée de lutter contre la menace d'Überfremdung, c'est-à-dire de lutter contre cette menace d'altération. Dans ce but, la police des étrangers institue le dossier individuel de chaque étranger et son contrôle annuel. Pour les théoriciens de ce système la menace ne procède pas d'un nombre défini d'étrangers mais de la capacité de la Suisse de résister à leur pression, de les assimiler. Selon ce système, certains étrangers sont plus dangereux que d'autres. Au début du siècle, les étrangers inassimilables étaient les «Ostjuden» (Juifs orientaux). A partir de 1991, les ressortissants du 3e cercle ont été caractérisés de cette manière, et leur immigration en Suisse interdite. de Jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale ce néologisme sera le plus souvent traduit par «envahissement étranger», «invasion étrangère». La traduction officielle deviendra «surpopulation étrangère» lorsque le mouvement xénophobe de James Schwarzenbach utilisera à son profit cette xénophobie d'Etat à la fin des années soixante.

de certaines personnes en raison de prétendues caractéristiques qui leur sont attribuées

5. Agir contre les discriminations raciales par l'action quotidienne de terrain, les tentatives de conciliation, de médiation, de dialogue, d'information.
6. Attribuer une autorisation de séjour aux ressortissants étrangers que cette politique discriminatoire entretient dans un statut de sans-papiers.

## **6. LE POIDS DU PASSE PRETERITE LE PRESENT, UN CAS D'ECOLE**

Au cours de l'année 1997, dans le cadre de la discussion publique concernant la politique de la Suisse à l'égard du régime nazi, l'origine criminelle des richesses qui payaient les fournitures suisses et la dissimulation des fonds en déshérence, deux présidents de la Confédération helvétique ont tenu des propos antisémites. Ces propos n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales et nous le déplorons. En effet, comment de façon crédible poursuivre pénalement des personnes qui se livrent à des actes caractéristiques de discrimination raciale lorsque les plus hautes autorités du pays bénéficient de l'impunité<sup>8</sup>.

L'ACOR constate que la propagande antisémite a effectivement connu un développement en Suisse au cours de l'année 1997 à la suite de ces interventions.

Elle constate également qu'une recrudescence des cas de discrimination raciale lui ont été signalés à la suite de ces propos.

Cet exemple illustre clairement l'acuité du problème et son actualité. Le maintien de la LSEE après la Deuxième Guerre mondiale, c'est-à-dire le maintien de ce cadre juridique, administratif, culturel qui a vu les autorités suisses adopter dans les années 20 un antisémitisme d'Etat *sui generis* n'a pas seulement conduit au maintien d'une loi raciste qui déploie aujourd'hui ses effets contre les populations qu'elle discrimine

---

<sup>8</sup> Le 1er janvier 1997, Jean-Pascal Delamuraz, au terme de son mandat de président de la Confédération helvétique, consacrait son bilan à la dénonciation du chantage exercé par les Juifs ingrats sur la Suisse et ses banques. Ces propos seront publiés dans deux quotidiens, la *Tribune de Genève* et *24 heures* qui assurent ensemble la plus grosse diffusion en Suisse romande. Le 26 janvier 1997, *Le Matin* publiait un entretien avec Georges-André Chevallaz, ancien président de la Confédération helvétique et prédécesseur de Jean-Pascal Delamuraz au Conseil fédéral, qui affirme que les pressions américaines sont le fait du lobby israélite au sein du gouvernement américain et que la force des lobbies antisémites empêchera les Etats Unis de développer une politique contraire aux intérêts suisses. Le 28 janvier 1997, la *Tribune de Genève* et *24 heures* publiaient à leur tour un entretien de l'ancien président qui affirme notamment: *Je tiens les Juifs pour des gens intelligents, supérieurs à la moyenne quoiqu'on en dise sur une éventuelle classification des races. Or, dès le milieu des années trente, ils se sont sentis menacés, et ils l'étaient. Je ne peux pas imaginer dans ces conditions qu'ils aient eu l'idée d'aller placer leur argent en Suisse, sans songer que l'Allemagne pourrait venir l'engloutir. (...) Ce serait donner un certificat de bêtise aux Juifs d'imaginer qu'ils aient confié leur argent aux banques suisses.*

Chevallaz argue de la prétendue supériorité des Juifs pour affirmer que les revendications des organisations juives concernant les fonds en déshérence sont mensongères. Il renforce la signification des propos de Delamuraz concernant le chantage et le complot juif. Ces magistrats ont pris une initiative à laquelle les principaux quotidiens de Suisse romande donnent une grande force. *Soyons plus offensifs*, titrait *Le Matin* le 26 janvier 1997 en attribuant cette phrase à Chevallaz. Ces propos n'ont pas été poursuivis pénalement ni condamnés politiquement par le gouvernement. Indifférentes, les autorités les ont laissés glisser dans la rue, les salles de bistrot...

actuellement, mais masque la connaissance du passé et nourrit ainsi le terrain où croissent les préjugés raciaux.