



POSITION DE LA CFR SUR LE SYSTÈME BINAIRE D'ADMISSION DE LA POLITIQUE DES ÉTRANGERS EN SUISSE

2 mai 2003

1) Introduction : le point de vue de la CFR concerne les répercussions de la politique suisse sur le plan national

Conformément au mandat que le Conseil fédéral lui a délivré le 25 août 1995, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) « s'occupe de discrimination raciale, s'emploie à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou nationale, religion différentes, combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attache une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace ».

La CFR n'évalue pas la politique adoptée par la Suisse en matière d'étrangers, d'admission et d'asile en termes politiques mais dans l'optique d'une cohabitation pacifique et d'une compréhension dénuée de préjugés entre les personnes d'origine, de religion et de couleur différentes qui vivent dans notre pays.

La CFR se penche sur le système binaire d'admission, comme on l'appelle, système qui résulte de la ratification des accords bilatéraux passés avec l'Union européenne et de l'adoption de l'accord sur la libre circulation des personnes, d'une part, et de l'existence de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), ou de sa forme révisée, la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), qui reste applicable aux étrangers originaires de pays n'appartenant pas à l'UE, d'autre part.

La CFR analyse ci-après les répercussions du système binaire sur la cohabitation entre nationaux et immigrés sur le territoire national. Il ne s'agit pas pour elle d'étudier le système d'admission des étrangers en soi, elle retient qu'une politique d'admission entraînant certaines répercussions pour le pays doit être minutieusement examinée afin de déterminer si les effets de cette politique de l'Etat encouragent l'inégalité de traitement, l'exclusion et, le cas échéant, le racisme.

L'accord sur la libre circulation des personnes repose sur des accords bilatéraux conformes au droit international et basés sur la réciprocité (garantie mutuelle de la validité des dispositions pour tous les citoyens). Ces accords améliorent la situation des citoyens européens en Suisse et celle des Suisses résidant dans des Etats européens. La CFR approuve ces accords dans leur principe, parce qu'ils représentent un grand progrès

dans l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers résidant en Suisse. C'est l'égalité de traitement qui est le paramètre des réflexions de la CFR.

La critique essentielle que la CFR adresse au système binaire est qu'il fait coexister deux régimes juridiques fondamentalement différents. Cette dualité résulte du fait que l'accord sur la libre circulation des personnes octroie dans une large mesure aux ressortissants d'Etats membres de l'UE les mêmes droits qu'aux Suisses, à l'exception des droits politiques, tandis que les dispositions de la LESE ou plus exactement celles de la nouvelle loi, la LEtr, s'appliquent à tous les autres immigrés.

La CFR porte plus particulièrement son attention sur le respect des droits fondamentaux et des droits de l'Homme, qui s'appliquent à toutes les personnes résidant en Suisse, quelles que soient leur origine et leur nationalité.

Les accords bilatéraux, et notamment celui sur la libre circulation des personnes, sont aujourd'hui un fait accompli. La question se pose dès lors de savoir ce qu'il adviendra des autres réglementations de la politique des étrangers. La CFR s'exprime sur la question dans les recommandations qu'elle formule (cf. chap. 9).¹

2) Historique : les critiques émises par la CFR envers le « modèle des trois cercles »

Conformément à son mandat, qui consiste notamment à vérifier si les mesures prises par les autorités peuvent encourager le racisme, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a publié en 1996 une position sur le modèle des trois cercles de la politique d'admission et sur la discrimination raciale qu'il entraîne pour certains groupes. A cette occasion, elle a émis des doutes au sujet des termes utilisés dans le cadre dudit modèle et de ses motifs. Elle a notamment constaté qu'il « prend pour base des notions et des catégories hautement problématiques parce que non fondées objectivement et aisément discriminatoires, telles qu' 'éloignement culturel', 'culture européenne', 'personnes intégrables' et 'personnes non-intégrables', qui divisent les personnes en unités statiques, homogènes, que l'on peut délimiter et qui ouvrent la porte à une différenciation à base raciste. La notion de 'pays de recrutement traditionnels' est utilisée de manière floue et tend à manipuler l'histoire pour justifier les limitations d'admission. »

La CFR a également remarqué : « L'effet symbolique d'une division du monde, établie par les autorités et constamment citée dans le public, en personnes proches et lointaines, et personnes intégrables et non-intégrables crée des réalités sociales qui exercent des effets négatifs et discriminatoires sur une partie de la population vivant en Suisse. Cela va

¹ On peut être tenté de demander à la CFR quel système d'admission elle préférerait. Notre réponse à cette question doit être la suivante : concevoir un système d'admission ne relève pas de la mission de la Commission fédérale contre le racisme. Les membres de la commission se sont prononcés en termes plutôt positifs, dans les débats internes, sur un système de quotas qui serait valable pour tous les pays. Cette réflexion est entre-temps obsolète après les accords avec l'UE. Les réflexions de la CFR, conformément à ses principes, sont les suivantes : un système de quotas n'aurait consisté qu'à limiter numériquement le flux de l'immigration, sans se référer à l'origine, à la formation, au « potentiel d'intégration », au sexe ou à toute autre caractéristique personnelle des personnes désireuses d'entrer en Suisse.

à l'encontre des intentions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, porte atteinte à la dignité humaine et menace en fin de compte la paix sociale dans notre pays. »

2.1. Deux catégories d'étrangers

La CFR concluait alors que, par rapport aux « bons » ressortissants des pays de l'UE et du deuxième cercle, « occidental », les étrangers nés dans les pays du troisième cercle pâtissaient d'une image négative, et que leur présence était souvent représentée comme un problème. Cette situation aurait des conséquences directes sur l'acceptation des quelque 430 000 personnes originaires de ces pays qui vivent en Suisse. Les personnes issues de l'ex-Yougoslavie seraient particulièrement touchées par cette discrimination et le risque existerait que l'Islam soit identifié comme le nouvel ennemi.

La CFR proposait au Conseil fédéral de réfléchir aux conséquences du modèle des trois cercles et de développer un modèle de migration qui ne favorise pas la discrimination raciale. Elle était d'avis qu'il fallait préférer un modèle à deux cercles, faisant seulement la distinction entre les citoyens de l'UE et les autres.

En octobre 1998, le Conseil fédéral a supprimé le modèle des trois cercles auquel a succédé un système binaire d'admission.

2.2. Réserve de la Suisse concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

En adhérant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le 29 décembre 1994, la Suisse a apporté une réserve à l'art. 2, al. 1, let. a. « 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. »

En 1998, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a critiqué le modèle des trois cercles de la politique des étrangers, dans ses recommandations sur le premier rapport national de la Suisse, et demandé à la Suisse d'abroger la réserve apportée à la convention au sujet de sa politique. Lors de la présentation du deuxième/troisième rapport national au CERD, au printemps 2002, les membres du comité ont exprimé leur satisfaction quant à l'abandon du modèle des trois cercles. Mais ils ont également exprimé leurs craintes qu'un modèle des deux cercles n'ait lui aussi des répercussions discriminatoires. Dans leur rapport complémentaire sur le deuxième/troisième rapport national de la Suisse, les organisations non gouvernementales avaient signalé ce danger. A cette époque, la CFR s'est contentée seulement fait savoir qu'elle se pencherait plus avant sur le système binaire d'admission.

Dans son message du 8 mars 2002 concernant la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), le Conseil fédéral juge bon que la réserve apportée à l'art. 2, al. 1, let. a soit maintenue.² La

² Message du Conseil fédéral sur la loi fédérale sur les étrangers du 8 mars 2002 (n° 02.024), p. 3503 : « Au moment de ratifier cet instrument, la Suisse a jugé opportun de réserver la législation en matière d'admission des étrangers sur le marché du travail suisse. Sa politique actuelle en la matière repose sur un système binaire,

CFR souhaiterait que la Suisse conçoive sa politique des étrangers de sorte qu'elle soit compatible avec la convention contre le racisme et qu'elle abandonne sa réserve. Le motif invoqué dans le message du Conseil fédéral³ - conserver une certaine marge de manœuvre (pourquoi, contre qui?) – lui paraît contestable. Soit une mesure est justifiable et équitable – auquel cas il n'y a pas lieu d'émettre une réserve à l'égard de la Convention- soit elle est boiteuse et viole des obligations contractées en ratifiant la Convention – auquel cas il faut ajuster la mesure ou la supprimer.

3) Le nouveau système binaire a des répercussions sur la réglementation du séjour de tous les immigrés

Le point de vue de la CFR porte – on l'a dit – sur les répercussions des dispositions légales sur la cohabitation pacifique entre la majorité des habitants de ce pays et les immigrés.

Le nouveau système de la politique des étrangers, après la conclusion des accords bilatéraux, porte le nom de système binaire d'admission. La CFR constate toutefois que les nouvelles réglementations s'étendent bien au-delà d'un système d'admission et ont à ce titre des effets à l'intérieur des frontières suisses. En réalité, le nouveau système binaire découle de l'accord sur la libre circulation des ressortissants de l'UE et de ses répercussions sur leur présence en Suisse, d'une part, et de la nouvelle loi sur les étrangers de l'autre, qui s'applique à tous les autres immigrés.

Parallèlement au système d'admission préférentiel, entré en vigueur le 1er juin 2002, qui s'applique aux ressortissants d'Etats membres de l'UE, c'est donc la loi sur les étrangers qui s'applique aux ressortissants de tous les autres pays. Il s'agit pour le moment de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui date de 1931. Le projet de nouvelle loi sur les étrangers a été mis en consultation à l'automne 2001. La LSEE, encore en vigueur, et la LEtr, qui lui succédera, ne sont destinées, depuis le 1er juin 2002, qu'aux seuls migrants de pays extérieurs à l'UE (« ressortissants d'État tiers »).

La libre circulation s'applique progressivement aux citoyens des pays de l'UE. En revanche, tous les ressortissants d'États tiers ne sont admis en Suisse, aux termes de la nouvelle loi sur les étrangers, que sous certaines conditions : l'admission se limite dorénavant de manière stricte aux cadres, aux spécialistes et aux autres travailleurs qualifiés.⁴

qui distingue les ressortissants de l'UE et des autres Etats. Cette distinction n'étant pas en contradiction avec la Convention dans la mesure où elle repose sur un accord avec les pays concernés, la Suisse pourrait retirer sa réserve. Toutefois, afin de conserver une certaine marge de manœuvre à l'avenir, il importe de la maintenir. »

³ Voir plus haut.

⁴ Dans son argumentation (cf. ch. 1), la CFR ne se focalise pas sur l'admission. Une chose pourtant : en ne délivrant des autorisations de séjour qu'aux seules personnes hautement qualifiées du monde non européen, la Suisse encourage le « brain drain » des spécialistes issus de pays comme l'Inde, alors même qu'elle soutient des mesures de développement dans ces pays. Les conditions de qualification sont plutôt défavorables aux femmes, car ces dernières possèdent des qualifications professionnelles moins élevées que les hommes et travaillent généralement dans des domaines de services moins rémunérés. Il est dérangent de constater que

Depuis la signature de l'accord sur la libre circulation, deux systèmes juridiques radicalement différents régissent toutes les modalités du séjour des étrangers en Suisse. Avant l'entrée en vigueur de l'accord, les dispositions de la LSEE s'appliquaient par principe à tous les immigrés de Suisse. Les inégalités de traitement en raison de l'origine – pays occidentaux contre pays du Sud – concernaient par exemple les sûretés exigées pour les coûts éventuels engendrés par le droit de visite, etc.

4) L'application parallèle de l'accord sur la libre circulation et de la LEtr cimente l'inégalité de traitement en Suisse

L'accord sur la libre circulation repose sur l'idée de l'égalité de traitement. Selon ce principe, les ressortissants de l'UE ne « se verront plus discriminés », comme il est écrit dans la brochure « Les citoyennes et les citoyens de l'UE en Suisse », publiée par le Bureau de l'intégration DFAE/DFE en 2002⁵. Les immigrés originaires de l'UE sont placés à égalité avec les Suisses, selon le principe de l'égalité de traitement avec les nationaux, dans bien des domaines essentiels et ils peuvent faire valoir les mêmes droits. En donnant ce droit aux citoyens de l'UE, on concrétise le principe de l'égalité, qui se reflète également dans la langue de la brochure susmentionnée et la présentation de l'accord sur la libre circulation.

Cette brochure indique, page 5, que les citoyens de l'UE vivant en Suisse bénéficient dorénavant des droits suivants :

- mobilité géographique et professionnelle ;
- mêmes conditions de travail ;
- système coordonné de sécurité sociale ;
- mêmes prestations sociales et les mêmes avantages fiscaux ;
- droit de s'établir en tant qu'indépendant ;
- reconnaissance mutuelle des diplômes ;
- droit au regroupement familial ;
- droit de travailler pour les membres de la famille ;
- droit de demeurer dans le pays, même s'ils ne sont plus actifs économiquement ;
- droit, sous certaines conditions, d'acquérir des biens immobiliers.

L'on cherche dans les Etats non-membres de l'UE surtout les danseuses de cabaret, auxquelles on n'accorde que des autorisation de courte durée. Cela favorise l'exploitation sexuelle et, dans certaines circonstances, une discrimination multiple des femmes en raison de leur origine et de leur sexe.

⁵ Les citoyennes et les citoyens de l'UE en Suisse. Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes. Quels changements ? édité par le Bureau de l'intégration, DFAE/DFE, Office fédéral des étrangers (OFE), Direction du travail/ seco, Berne 2002.

Vient s'y ajouter le droit à des conditions de travail et de salaire conformes au marché, sans contrôle de l'État.

4.1. Des droits différents selon l'accord sur la libre circulation et la LEtr

La liste⁶ des principales inégalités de traitement résultant de l'existence de l'ALCP d'une part et de la LEtr de l'autre illustre les différences les plus frappantes :

Citoyens de l'UE selon l'accord sur la libre circulation	Citoyens d'autres pays selon le texte révisé de la loi sur les étrangers
<p>Regroupement familial</p> <p>Droit au regroupement familial :</p> <p>Conjoint, enfants de moins de 21 ans ou plus s'ils sont entretenus par leurs parents, parents des deux conjoints, en ligne ascendante et descendante, lorsque leur entretien est assuré.</p> <p>Condition : logement approprié.</p> <p>Aucune obligation pour l'employé de disposer de moyens financiers suffisants (principe de l'égalité de traitement y compris dans le domaine de l'aide sociale)</p> <p>Membres de la famille de Suisses : même réglementation que ALCP.</p>	<p>Regroupement familial</p> <p>Conjoint et enfants de moins de 18 ans de personnes titulaires d'une autorisation de séjour (avec droit invocable) et de personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (sans droit invocable), à condition qu'ils disposent d'un logement approprié et de moyens financiers suffisants, de personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (avec droit invocable).</p> <p>Délai-cadre de 5 ans pour faire valoir le droit au regroupement familial.</p>
<p>Domicile</p> <p>Aucune obligation de vie commune [conformément au droit matrimonial suisse].</p>	<p>Domicile</p> <p>Condition : vie commune requise.</p> <p>Exception en cas de motif important et de maintien de la communauté familiale.</p> <p>Subsistance du droit de séjour après une séparation dans les cas où un retour ne peut être raisonnablement exigé.</p>
<p>Droit de travailler des membres de la famille</p> <p>Conjoint et enfants ont le droit de travailler (y compris si le conjoint n'a pas de passeport européen).</p>	<p>Droit de travailler des membres de la famille</p> <p>Conjoint et enfants ont le droit de travailler (exception : membres de la famille de personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée).</p>
<p>Types d'autorisation</p> <p>Autorisation de courte durée</p> <p>Autorisation de séjour</p> <p>Autorisation d'établissement</p> <p>Autorisation frontalière</p>	<p>Types d'autorisation</p> <p>Autorisation de courte durée</p> <p>Autorisation de séjour</p> <p>Autorisation d'établissement (selon LSEE et conventions)</p> <p>Autorisation frontalière</p>

⁶ Source : Office fédéral des étrangers, 8.3.02 : « Comparaison des principaux éléments : réglementation en vigueur (LSEE/OLE), projet de loi sur les étrangers (LEtr), accord sur la libre circulation UE/AELE (avec délais transitoires) ». Compléments apportés par la CFR (p. ex. reconnaissance des diplômes).

Citoyens de l'UE selon l'accord sur la libre circulation	Citoyens d'autres pays selon le texte révisé de la loi sur les étrangers
<p>Autorisation de séjour</p> <p>Durée d'autorisation : 5 ans pour les titulaires de contrats de travail d'une durée de plus d'un an ou indéterminée.</p> <p>5 ans avec droit à prolongation si emploi démontré ou pas de chômage volontaire. Les personnes qui ne travaillent pas doivent disposer de moyens financiers suffisants. Le droit s'éteint en cas d'infraction grave.</p>	<p>Autorisation de séjour</p> <p>Durée d'autorisation : en principe 1 an</p> <p>Prolongation : en principe 1 an. Droit à prolongation après 5 ans sauf motifs de révocation (infractions et aide sociale)</p>
<p>Séjour de courte durée</p> <p>Personnes titulaires d'une autorisation de courte durée uniquement, séjournant moins d'un an en Suisse. Possibilité de cumuler plusieurs séjours sans interruption.</p>	<p>Autorisation de courte durée</p> <p>Autorisations de courte durée uniquement : max. 1 an ; prolongeable max. 2 ans. Ensuite, interruption d'une durée appropriée.</p>
<p>Suite d'un séjour de courte durée</p> <p>Pendant 5 ans, transformation de l'autorisation de séjour de courte durée en autorisation de séjour si les séjours précédents totalisent 30 mois (sans cadre fixe). Ensuite, passage au séjour durable possible à tout moment en cas de contrat de travail d'une durée de plus d'un an ou indéterminée.</p>	<p>Suite d'un séjour de courte durée</p> <p>Doit quitter la Suisse au bout de 2 ans max. L'autorisation de courte durée ne peut être transformée en autorisation de séjour.</p>
<p>Autorisation d'établissement</p> <p>L'accord ne régit pas l'établissement ; l'autorisation est toutefois délivrée car elle assure un meilleur statut que l'ALCP.</p> <p>Délai de contrôle : 5 ans.</p>	<p>Autorisation d'établissement</p> <p>Délivrée selon la pratique en usage. Droit pour tous au bout de dix ans en l'absence de motifs de révocation (principalement condamnations et aide sociale).</p> <p>Lorsque la personne est bien intégrée, l'autorisation peut généralement être délivrée au bout de 5 ans.</p> <p>Délai de contrôle : 5 ans.</p>
<p>Admission sur le marché du travail</p> <p>Droit à admission selon les délais transitoires prévus.</p> <p>Libre circulation au bout de 5 ans, c'est-à-dire droit à l'admission sans conditions si l'emploi est démontré.</p>	<p>Admission sur le marché du travail</p> <p>Selon l'appréciation des autorités.</p> <p>Contingentement ; priorité des nationaux et des ressortissants UE/AELE. Contrôle des conditions de travail et de salaire (comme LSEE).</p> <p>Les qualifications nécessaires en sus sont décrites dans le détail dans la LEtr (dispositions sur les critères d'appréciation).</p> <p>Aucune limitation sectorielle pour les autorisations de courte durée.</p>
<p>Admission au statut d'indépendant</p> <p>Droit à admission selon les délais transitoires prévus.</p> <p>Droit au bout de 5 ans lorsqu'une activité correspondante est démontrée.</p>	<p>Admission à au statut d'indépendant</p> <p>Selon l'appréciation des autorités pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée et pour les frontaliers, si dans l'intérêt économique de la Suisse.</p> <p>Contingentement, logement approprié, maintien/création d'emplois, investisseurs.</p>

Citoyens de l'UE selon l'accord sur la libre circulation	Citoyens d'autres pays selon le texte révisé de la loi sur les étrangers
<p>Admission sans activité lucrative</p> <p>Pas de délai transitoire. Droit d'admission en cas de moyens financiers suffisants ; assurance-maladie. Valable aussi pour les étudiants. Droit en cas de regroupement familial.</p>	<p>Admission sans activité lucrative</p> <p>Selon l'appréciation des autorités. Possible dans certaines conditions : droit en cas de regroupement familial, sauf pour les personnes titulaires d'une autorisation de courte durée.</p>
<p>Reconnaissance des diplômes</p> <p>Les diplômes sont reconnus quand ils répondent à certains critères minimaux. Condition : comparabilité matérielle, formelle et temporelle des formations. Lorsqu'un diplôme délivré par un État membre de l'UE ne répond pas aux normes suisses, des exigences supplémentaires peuvent être imposées.</p>	<p>Reconnaissance des diplômes</p> <p>Ni mentionné, ni réglé dans la LEtr.</p>
<p>Mobilité professionnelle et géographique</p> <p>Droit intégral à la mobilité professionnelle et géographique, y compris à l'exercice d'une activité indépendante</p>	<p>Mobilité professionnelle et géographique</p> <p>Personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement : droit à changer de profession et d'emploi sans autorisation. Droit de changer de canton sauf motifs de révocation (pas d'infractions, pas d'aide sociale) ; les titulaires d'une autorisation de séjour n'ont pas le droit au chômage ; possibilité de chercher un emploi dans toute la Suisse.</p> <p>Personnes titulaires d'une autorisation de courte durée : changements de profession, d'emploi et de canton soumis à autorisation. Pas de droit invocable.</p>
<p>Mesures d'éloignement</p> <p>Les mesures d'éloignement sont en principe possibles. C'est la jurisprudence de la CJCE qui est déterminante, selon laquelle les personnes concernées doivent représenter un « vrai danger pour la société », y compris à l'avenir.</p>	<p>Mesures d'éloignement</p> <p>En principe comme dans LSEE/OLE :</p> <p>les étrangers ayant porté atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou qui les menacent ou qui menacent la sécurité intérieure ou extérieure peuvent être renvoyés ou expulsés. Une interdiction d'entrer en Suisse peut également être prononcée. En cas d'expulsion d'étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement, les conditions sont plus élevées.</p> <p>Les mesures d'éloignement possibles ont été circonscrites plus clairement et restructurées dans la LEtr.</p>

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'accord sur la libre circulation des personnes repose sur un droit à l'égalité de traitement de tous les citoyens de l'UE. Les immigrés en provenance d'un pays de l'UE sont placés à égalité avec les nationaux. Les nationaux et les étrangers sont donc des sujets de droit bénéficiant des mêmes droits.

En revanche, c'est le même esprit de police des étrangers qui marque de son empreinte la nouvelle LEtr, avec ses mesures défensives et limitatives. Les ressortissants de pays non-membres de l'UE sont soumis à l'obligation de prouver qu'ils remplissent personnellement toutes les conditions requises par la LEtr, et qu'ils ne commettent aucun abus.

Dans le projet de LEtr et dans le message du Conseil fédéral la concernant, il est souvent question de soupçon d'abus et de lutte contre les abus.⁷

La CFR critique le fait que, lors de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation et de la révision simultanée de la LSEE, aucun effort n'ait été entrepris pour harmoniser le traitement prévu par la nouvelle LEtr pour les étrangers résidant en Suisse et les dispositions de l'accord sur la libre circulation et, par là même, pour éliminer autant que possible les inégalités de traitement entre les étrangers de différentes nationalité vivant en Suisse. Bien au contraire : les deux groupes d'immigrés, définis différemment, ne bénéficient pas du même regard, par principe, chose qui, de l'avis de la CFR, aura de graves répercussions sur la cohabitation de tous les habitants de la Suisse et ne peut se justifier dans l'optique des droits de l'homme.

5) Un traitement préférentiel fondé sur des accords est possible dans le droit international

L'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les pays de l'UE/AELE est entré en vigueur dans sa première phase le 1er juin 2002. Depuis cette date, les citoyens des pays de l'UE ont petit à petit libre accès au marché du travail suisse.

Ce traitement préférentiel, basé sur des conventions de droit international et qui a un effet de réciprocité sur les deux parties, est admissible. Il en résulte une inégalité de traitement indirecte selon la nationalité de tous les citoyens non européens. Le droit international ne l'interdit pas en soi.⁸

La CFR approuve le contenu des dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes et ce, pour les raisons ci-après.

L'accord sur la libre circulation repose sur un droit à l'égalité de traitement avec les nationaux et crée ce faisant les bases d'une véritable et large égalité de traitement entre nationaux et étrangers. De l'avis de la CFR, l'accord représente un grand pas en avant, parce que l'égalité de traitement doit être l'objectif visé par toute mesure anti-discriminatoire.

La CFR est convaincue que le principe de l'égalité de traitement contenu dans l'accord aura des conséquences sociales positives sur les rapports entre nationaux et ressortissants des pays de l'Union européenne. On sait que la politique pratiquée par les autorités influe sur le climat politique régnant dans le pays. Cependant, l'accord pourrait aussi avoir un autre effet à l'avenir : une concurrence accrue entre nationaux et immigrés de l'UE pourrait voir le jour, les sentiments de compétition (réels ou hypothétiques) ne devraient pourtant pas aboutir à un rejet, à une marginalisation et à des stéréotypes négatifs.

⁷ Message concernant la loi fédérale sur les étrangers, 8 mars 2002 (n° 02.024) ; p. 3730 s. ; p. 3755-3758 sur les « mariages blancs ».

⁸ Voir Deuxième et troisième rapport périodique de la Suisse au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, Berne 2000, paragraphe 85; ATF 123 II 472 (1997).

Cependant, c'est l'égalité de traitement de tous que visent les droits de l'homme. S'agissant du système binaire d'admission, si les différences dans l'accès au territoire suisse sont justifiables, il en va autrement une fois que les étrangers sont entrés en Suisse : l'objectif premier de la politique devrait être d'assurer l'égalité de traitement à toutes les personnes vivant en Suisse.

C'est pourquoi la CFR ne fait pas siennes les interprétations figurant au chapitre 1.3.4.1 du message concernant la loi fédérale sur les étrangers⁹ « Les accords multilatéraux au niveau européen » dans la mesure où elles concernent les droits de l'Homme. Elle oppose sa propre position à ces réflexions : l'obligation concernant l'égalité de traitement qui émane des conventions et pactes que la Suisse a ratifiés doit être respectée pour toutes les personnes vivant sur le territoire suisse.

La Commission fédérale des étrangers (CFE) s'est exprimée dans le même sens que la CFR sur ce point. Elle postule qu'une inégalité de traitement peut se justifier lors de l'admission des étrangers, mais qu'il faut garantir à tous les étrangers vivant en Suisse une égalité de traitement aussi complète que possible.¹⁰

6) Abolir les inégalités de traitement dans des domaines où les droits de l'homme et les droits fondamentaux exigent une égalité de traitement

Comme le tableau ci-dessus le montre, le système binaire introduit des inégalités de traitement dans divers domaines relevant des droits de l'homme : regroupement familial, domicile commun, poursuite du droit de séjour après l'abandon d'une activité lucrative, influence d'une dépendance possible de l'aide sociale sur l'autorisation, reconnaissance des diplômes. Dans l'optique des droits de l'homme et des droits fondamentaux, ces inégalités de traitement sont critiquables, notamment parce qu'elles ne sont objectivement pas justifiables. Une pesée des intérêts doit par conséquent donner la priorité au principe de l'égalité de traitement.

6.1 Opposition au principe d'égalité de traitement stipulé par la Constitution fédérale

De l'avis de la CFR, ces inégalités de traitement entre les ressortissants de pays de l'Union européenne et les autres immigrés de Suisse, non justifiables objectivement, portent atteinte

⁹ Message concernant la loi fédérale sur les étrangers, p. 3496 à 3501.

¹⁰ Conférence de presse de la CFE du 27 mai 2002, point 1/5 : « *Les ressortissants d'Etats membres de l'UE et les ressortissants d'Etats tiers doivent être traités de la même manière.* S'agissant de l'admission, la différence de traitement entre les ressortissants d'Etats membres de l'UE/AELE et ceux d'Etats tiers se justifie par les termes de l'accord sur la libre circulation. En revanche, s'agissant du statut des étrangers séjournant légalement et de longue date, la nouvelle loi devrait permettre d'aménager la meilleure égalité de traitement possible, ceci dans l'intérêt de la politique sociale et d'intégration. »

- au principe d'égalité de traitement inscrit à l'art. 8, al. 1 et 2 CF.¹¹

Ce principe s'applique à tous les êtres humains vivant sur le territoire de notre pays.

6.2. Non-respect de l'interdiction de discrimination stipulée dans les conventions sur les droits de l'homme

L'inégalité de traitement concernant le séjour en Suisse de ressortissants de l'UE et de ressortissants d'États tiers, telle qu'elle est présentée dans le tableau comparatif ci-dessus, et qui touche la famille, les enfants, la liberté d'établissement, l'accès au marché du travail, l'expulsion, entre autres, porte atteinte, selon la CFR à l'interdiction de discriminer énoncée dans les conventions sur les droits de l'homme ci-après :

- Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 2 al. 2 ; art. 7;¹²
- Pacte de l'ONU (I) relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, al. 2 ; art. 6, al. 1 et 2;¹³
- Pacte de l'ONU (II) relatif aux droits civils et politiques, art. 2 ; art. 26;¹⁴
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 2, al.1;¹⁵
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1981), art. 2, al. c et d;¹⁶
- Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2, al. 1 ; art. 3, al. 1 ; art.4 ; art. 10, al. 1 et 2;¹⁷
- Convention OIT 111, art. 1, al. 1; art. 2;¹⁸
- Déclaration européenne des droits de l'homme, art. 14.¹⁹

¹¹ Cf. liste en annexe

¹² Cf. liste en annexe.

¹³ Cf. liste en annexe.

¹⁴ Cf. liste en annexe.

¹⁵ Cf. liste en annexe.

¹⁶ Cf. liste en annexe.

¹⁷ Cf. liste en annexe.

¹⁸ Cf. liste en annexe

¹⁹ Cf. liste en annexe

6.3. Recommandation de l'organe compétent des Nations Unies à la Suisse : vérifier la garantie des droits contractuels dans sa politique des étrangers

Les organes compétents des Nations Unies examinent dans leurs avis les rapports des États et dans leurs recommandations la situation du pays en question.

Dans ses conclusions datées du 12 novembre 2001 sur le Deuxième rapport national de la Suisse, paragraphe 15, le Comité pour les droits de l'homme de l'ONU recommande à la Suisse de se pencher de plus près sur les atteintes que son droit des étrangers pourraient porter au Pacte relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU).²⁰

Aux yeux de la CFR, une autre inégalité de traitement de poids résulte du fait que le droit accordé aux ressortissants de l'UE est valable partout et en tout temps et qu'il en résulte une égalité de droit des citoyens européens (dans les domaines où ces droits existent en vertu de l'accord) sur l'ensemble du territoire de la Suisse.

Il n'en va pas de même dans la LEtr : les autorités cantonales disposent ici d'une plus grande marge de manœuvre. Cette marge de manœuvre est donnée par les très nombreuses formulations potestatives qui figurent dans les ordonnances d'application (voir aussi dans le tableau ci-avant : « selon l'appréciation des autorités »²¹). Il faut rejeter cette inégalité de traitement, due au fédéralisme, si l'on veut respecter les droits de l'homme. Les individus concernés ne la comprennent pas et la ressentent comme relevant de l'arbitraire étatique.

Il faut mentionner enfin l'inégalité de traitement découlant des droits spéciaux que peuvent faire valoir les personnes issues de pays extra-européens dont le conjoint possède un passeport européen. Ils jouissent en partie de droits préférentiels qui ne sont pas accordés aux conjoints de Suisses soumis à la LEtr. Ainsi, les Suisses mariés à une personne issue d'un pays n'appartenant pas à l'UE sont, dans certaines circonstances, moins bien lotis, en tant que nationaux, que les ressortissants de l'UE/AELE vivant en Suisse.²²

²⁰ Le Comité est préoccupé par les conséquences des distinctions faites, dans différents textes législatifs, entre citoyens et non-citoyens, ces derniers constituant une fraction considérable des effectifs de la main-d'œuvre. Les étrangers sans permis de travail risquent en particulier d'être victimes d'exploitation et d'abus. Une autre catégorie de personnes vulnérables concerne les conjoints étrangers d'étrangers titulaires d'un permis de séjour, qui risquent d'être expulsés si cesse la cohabitation de fait et peuvent donc être contraints de ne pas quitter un conjoint qui les maltraite.

L'État partie devrait examiner sa politique concernant les distinctions entre citoyens et étrangers et entre différentes catégories d'étrangers, en particulier ceux qui n'ont pas de papiers et les conjoints d'étrangers titulaires de permis de séjour, pour veiller à ce que les droits de ces personnes consacrés par le Pacte soient respectés et garantis (art. 2, 3, 9, 12, 17 et 23).

²¹ Cf. liste au ch. 4.1.

²² Circulaire adressée par l'OFE aux cantons sur la mise en œuvre de l'ALCP, datée du 8 juillet 2002, 124.5-1; paragraphe 9.1. : Ainsi, les grands-parents étrangers ou les enfants âgés de plus de 21 ans du citoyen suisse ou de son conjoint étranger peuvent bénéficier du regroupement familial, pour autant que leur entretien soit garanti. Une égalité de traitement en matière de regroupement familial entre les Suisses et les ressortissants CE/AELE peut ainsi être garantie jusqu'à ce que la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) entre en vigueur. Les autorités cantonales statuent alors librement sur l'octroi d'une autorisation de séjour. Il n'existe donc pas de droit automatique.

7) Le droit à l'égalité des ressortissants de l'UE est mis en parallèle avec le « potentiel d'intégration » des personnes originaires du reste du monde

Comme nous l'avons dit plus haut, le regard que le législateur et l'opinion publique suisse portent sur les deux catégories d'immigrés est différent, à la fois sur le principe et juridiquement. Cette réalité a une influence sur la perception et l'acceptation de ces catégories dans le cadre de la cohabitation des différents groupes qui constituent la population vivant en Suisse.

Le système binaire a des conséquences sur la conception de l'intégration des étrangers vivant en Suisse. Les dispositions de l'accord sur la libre circulation ne prévoient pas que l'on exige des mesures d'intégration de ce groupe de personnes favorisées. Un citoyen européen a d'une part droit à l'égalité de traitement, mais peu importe dorénavant qu'une intégration politique, sociale ou linguistique ait eu lieu ou non. Ainsi, un immigré européen peut vivre dans notre pays sans apprendre la langue qui y est parlée, par exemple s'il travaille dans un environnement professionnel anglo-saxon.

L'optique de la LEtr est tout autre. Depuis l'an 2000, les mesures d'intégration sont devenues, avec raison, une thématique. La nouvelle LEtr contient des articles sur l'intégration, ce que la CFR salue. La loi définit en effet l'intégration comme un processus réciproque.²³ Les mesures d'intégration sont prises, par principe, en faveur de tous les étrangers et, là où c'est nécessaire, des nationaux. Ce principe se reflète surtout dans les mesures d'intégration prises dans les grandes villes, qui s'adressent à des quartiers entiers et non plus seulement à des groupes spécifiques.

Il existe donc dorénavant un système binaire en matière d'intégration aussi, c'est-à-dire pour les uns (UE) un droit sans obligation d'intégration et pour les autres un système d'autorisation lié à des mesures d'intégration. La politique crée là aussi pour chacun des groupes une image différente. Un père de famille issu d'un pays non-membre de l'UE, p. ex. la Turquie, vivant depuis des années en Suisse, intégré aussi bien linguistiquement que professionnellement et dont les enfants ont grandi ici, est stigmatisé par une non-intégration supposée, tandis qu'un Portugais, qui aura peut-être du mal à s'intégrer en Suisse, ne sera pas exposé à ce reproche.

Un des principaux arguments du modèle des trois cercles était qu'une « distance culturelle » entraînerait une moindre « capacité d'intégration ». Si l'on parlait à l'époque de « distance culturelle » qui amoindrirait la capacité d'intégration des personnes issues du troisième cercle, c'est aujourd'hui le « potentiel d'intégration » des candidats (et éventuellement des candidates !) qui est déterminant pour l'obtention de l'autorisation d'entrer en Suisse. Par potentiel, on entend un mélange de qualifications professionnelles, de capacité d'adaptation, de connaissances linguistiques, etc. Si le modèle des trois cercles doutait en bloc de la capacité d'intégration des personnes originaires de pays non occidentaux, le nouveau système oblige chaque candidat à apporter la preuve qu'il est apte à bien s'intégrer.²⁴ Le problème est aggravé par le fait que seuls les « travailleurs

²³ Projet de LEtr., art. 53-56.

²⁴ Projet de LEtr., art. 23.

spécialisés » originaires du reste du monde sont les bienvenus et autorisés à entrer en Suisse.²⁵

Pour des raisons juridiques, les citoyens européens venant des anciennes colonies de la France, comme les départements d'outre-mer, comptent également au nombre des privilégiés de l'accord sur la libre circulation.²⁶ Ce sont des citoyens français, même s'ils sont originaires d'un contexte extra-européen qui fait que les personnes désireuses d'immigrer doivent satisfaire aux exigences de la LEtr. La capacité d'intégration existe-t-elle déjà du fait qu'ils sont ressortissants français ? Les contradictions des réglementations en vigueur montrent bien en pareil cas que celles-ci ne tiennent pas compte des réalités individuelles. La capacité d'intégration est une définition purement politique, mais elle n'est pas démontrable dans les faits. Or, c'est précisément la définition politique qui n'est pas dénuée d'arbitraire.

Favoriser l'intégration linguistique et scolaire est certainement une bonne chose et il faut l'approuver sur le principe. Mais ce que la CFR critique, c'est que l'on puisse reprocher à un individu une intégration insuffisante et que ce reproche puisse entraîner une réduction du soutien accordé par l'État.

7.1 Répercussions du système binaire sur l'acquisition de la nationalité suisse

Jusqu'ici, l'égalité avec les nationaux ne pouvait être obtenue, par tous les immigrés, qu'au terme du long processus de la naturalisation.

Le droit à l'égalité que les ressortissants européens sont aujourd'hui en mesure de faire valoir dans de nombreux domaines concerne toute une série de droits fondamentaux, mais pas les droits politiques. Ces derniers restent liés à l'acquisition de la nationalité suisse. La nouveauté réside toutefois dans le fait que depuis la ratification de l'accord sur la libre circulation, les ressortissants de l'UE peuvent, sur la base de l'égalité de traitement avec les nationaux qui leur est dorénavant accordée dans une large mesure, renoncer plus facilement à l'acquisition de la nationalité suisse puisqu'il jouissent de ces droits même sans avoir le passeport suisse. Il n'en va pas de même pour les personnes issues d'autres États : elles ne continuent à disposer que de la voie de la naturalisation, liée à un lieu de séjour, pour concrétiser une égalité en matière de droits fondamentaux !

La CFR a déjà signalé à maintes reprises que les décisions négatives à des demandes de naturalisation rendues au seul motif de l'origine lors de votations portent atteinte à la Convention contre le racisme et à l'obligation de l'égalité de traitement inscrite à l'art. 8 Cst. Il est à craindre que cette attitude de rejet à l'encontre de groupes de citoyens non européens ne soit accentuée par le double système évoqué plus haut et qu'elle ne se traduise par d'autres refus de naturalisation pour des personnes originaires des Balkans, de la Turquie, etc.

²⁵ Projet de LEtr, art. 17, 23.

²⁶ Circulaire du 8 juillet 2002 adressée par l'OFE aux cantons sur la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation, 124.5-1; paragraphe 1.

8) Répercussions positives et négatives du système binaire d'admission sur le climat régnant en Suisse entre nationaux et immigrés

La CFR juge positifs les effets des accords conclus avec l'UE dans la mesure où ils visent dans une large mesure l'égalité de traitement pour une partie de la population étrangère. Ce principe de l'égalité est rendu public et il aura des effets positifs sur la perception de cette partie de la population. Mais d'autre part, le système binaire qui en découle creuse un fossé profond et crée deux catégories d'immigrés. Dans la perception des personnes résidant en Suisse, la population étrangère se divisera elle aussi en deux catégories.

Cette tendance peut avoir par exemple des répercussions négatives sur le groupe nombreux que forment les immigrés venant de Turquie et des Etats issus de l'ex-Yougoslavie. Ces pays ne font pas partie de l'Union européenne et leurs ressortissants ne peuvent donc pas profiter des facilités accordées aux Européens, bien qu'ils vivent et travaillent en Suisse depuis des années. Les immigrés de ces pays souffrent d'une discrimination par rapport aux Européens et se sentent, à juste titre, défavorisés.

Les candidats à l'immigration originaires des pays extra-européens ont à surmonter de grands obstacles. Chaque individu doit remplir des conditions très strictes et éliminer le soupçon latent qu'il commet un abus.

Un des effets du système binaire d'admission sera d'inciter tous les candidats à l'immigration originaires de pays extra-européens qui ne satisfont pas aux critères d'admission en tant que main d'œuvre spécialisée de choisir la voie du statut humanitaire ou de l'illégalité pour s'ouvrir les frontières de la Suisse, avec toutes les conséquences que cela implique, telles qu'abus du droit d'asile (c'est-à-dire pour des raisons qui ne sont pas purement politiques), travail au noir, séjour en tant que « sans papiers » ne bénéficiant donc en tant que tel d'aucune sécurité sociale.

Ce sont précisément ces circonstances – augmentation du nombre des demandes d'asile, dépendance de l'aide sociale des requérants et coûts en résultant, présence illégale, petite criminalité, trafic de drogue, etc. – qui suscitent un rejet au sein de la population suisse. Elles encouragent la xénophobie et le racisme et vont jusqu'à servir d'instrument pour créer un climat hostile.

Le système binaire reflète la délimitation d'un « monde euro-occidental » par rapport au reste du monde et l'ancre dans le droit. Il comporte le risque que les personnes issues de pays non européens, et notamment de pays du Sud, soient considérées par la majorité des habitants de la Suisse comme des indésirables, dont la présence sur le territoire national est abusive, comme potentiellement criminelles, etc. On l'a constaté récemment dans les débats qui ont précédé la votation au sujet de l'initiative sur l'asile. Une telle perception peut rapidement se focaliser sur des caractéristiques visibles, comme la couleur de la peau. On associe aux personnes à la peau foncée les adjectifs « extra-européens » ou « africains » et on les considère comme des indésirables. Il peut s'agir pourtant de ressortissants européens ou de personnes de nationalité suisse, qui sont alors étiquetées comme appartenant au groupe des « indésirables » sur la base de caractéristiques physiques.

9) Recommandations de la CFR

La Commission fédérale contre le racisme adresse cette position au Conseil fédéral et aux parlementaires suisses. Elle estime que les débats qui vont être menés dans les Chambres fédérales au sujet de la nouvelle loi sur les étrangers sont le moment opportun pour une réflexion de fond sur la concrétisation de l'égalité des immigrés dans notre pays et pour s'interroger sur le principe du système binaire.

La CFR n'a nullement l'intention, ce faisant, de saper l'accord sur la libre circulation, mais elle souhaite que la loi sur les étrangers et les principes égalitaires concrétisés par l'accord sur la libre circulation soient harmonisés.

La CFR critique le fait qu'un projet tel que l'accord sur le libre passage, dont l'objectif premier est l'égalité de traitement, n'entraîne de plus graves inégalités de traitement pour les personnes qui ne sont pas englobées dans cet accord. Selon la CFR, ce dernier ne devrait pas créer de nouvelles inégalités de traitement, car sinon, il n'est pas crédible. Vu les nombreuses différences que l'on constate dans les domaines les plus variés du droit de séjour, on ne peut que parler d'inégalité de traitement sanctionnée par un système étatique, voire de discrimination. Chaque immigré venant d'un Etat non-membre de l'UE doit avoir en Suisse le sentiment d'être discriminé par le système. Or la dignité humaine et les droits de l'Homme sont indivisibles.

La CFR déplore plus particulièrement qu'aucun effort n'ait été entrepris lors de la révision de la LESE pour concrétiser l'idée d'une égalité de traitement aussi complète que possible pour toutes les personnes résidant en Suisse et harmoniser la LEtr aux dispositions de l'accord sur le libre passage conclu avec l'UE .

Le point de vue qui prévalait dans le système des trois cercles se perpétue ainsi dans le nouveau système des deux cercles.

Les recommandations de la CFR sont les suivantes :

- 9.1 La CFR salue l'accord sur la libre circulation des personnes et le fait qu'il repose sur l'idée de l'égalité des droits (à l'exception des droits politiques) entre nationaux et immigrés.**
- 9.2 La CFR recommande une égalité de traitement aussi large que possible entre tous les immigrés séjournant légalement en Suisse, conformément aux droits stipulés par l'accord sur la libre circulation des personnes.**
- 9.3 Dans ce sens, elle demande que toutes les dispositions de la nouvelle loi sur les étrangers régissant le statut juridique sur le territoire national soient adaptées au traitement préférentiel prévu par l'accord sur la libre circulation.**

- 9.4 En ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation, l'accent doit être transféré du droit international sur la concrétisation de l'égalité de traitement pour toutes les personnes vivant sur le territoire national suisse.**
- 9.5 La Suisse devrait ajuster sa politique des étrangers aux obligations et aux pactes internationaux qu'elle a conclus.**
- 9.6 La Suisse devrait retirer la réserve qu'elle a apportée à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 2, alinéa 1, lettre a.**

10) Annexe :
Citations de la Constitution fédérale, de la Convention européenne des droits de l'homme et des conventions de l'ONU

Note 11:

Constitution fédérale de la Confédération suisse, art. 8, al. 1 et 2: Egalité

1) Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

2) Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

Note 12:

Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 2, al. 1:

1) Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 7:

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Note 13:

Pacte international (I) relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, al. 2:

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Pacte international (I) relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 6, al. 1 et 2:

1) Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

2) Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

Note 14:

Pacte international (II) relatif aux droits civils et politiques, art. 2:

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Pacte international (II) relatif aux droits civils et politiques, art. 26:

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Note 15:**Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Art. 2, al. 1:**

1) Les Etats parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races, et, à cette fin :

- a) Chaque Etat partie s'engage à ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions et à faire en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales, se conforment à cette obligation;
- b) Chaque Etat partie s'engage à ne pas encourager, défendre ou appuyer la discrimination raciale pratiquée par une personne ou une organisation quelconque;
- c) Chaque Etat partie doit prendre des mesures efficaces pour revoir les politiques gouvernementales nationales et locales et pour modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe.

Note 16:**Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 2 al. c et d:**

Les Etats parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à:

- c) Instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire;
- d) S'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation.

Note 17:**Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2 al.1:**

1) Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

Convention relative aux droits de l'enfant, art. 3 al. 1:

1) Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Convention relative aux droits de l'enfant, art. 4:

Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

Convention relative aux droits de l'enfant, art. 10 al. 1 et 2:

1) Conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les Etats parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille.

2) Un enfant dont les parents résident dans des Etats différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. A cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les Etats parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention.

Note 18:

Convention no 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, art. 1 al. 1,a:

1) Aux fins de la présente Convention, le terme «discrimination» comprend:

- a) Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession;

Convention no 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, art. 2:

Tout Membre pour lequel la présente Convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière.

Note 19:

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme – CEDH -), Art. 14 Interdiction de discrimination:

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.