



Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Distr. générale
2 mai 2024

Original : français

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Décision adoptée par le Comité au titre de l'article 14 de la Convention, concernant la communication n° 79/2021^{*}, ^{**}

<i>Communication présentée par :</i>	S. H. (représenté par un conseil, Fazil Ahmet Tamer)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Suisse
<i>Date de la communication :</i>	31 août 2021 (date de la lettre initiale)
<i>Date de la décision :</i>	1 ^{er} décembre 2023
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 91 du Règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 7 décembre 2021 (non publiée sous forme de document)
<i>Objet :</i>	Discrimination raciale due à l'interdiction d'entrée d'un réfugié en Suisse
<i>Question(s) de procédure :</i>	Recevabilité ; irrecevabilité <i>ratione temporis</i> ; griefs insuffisamment étayés
<i>Question(s) de fond :</i>	Discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique
<i>Article(s) de la Convention :</i>	2 (par. 2)

1. L'auteur de la communication est S. H. Il affirme être de nationalité turque, réfugié à Chypre, né en 1974. Il soutient que l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 2 (par. 2) de la Convention. La Suisse a adhéré à la Convention le 29 novembre 1994 et a fait la déclaration prévue à l'article 14 le 19 juin 2003. L'auteur est représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur a l'habitude de transiter par la Suisse en tant que touriste en vue de rendre visite à sa compagne, qui vit à Lörrach, en Allemagne, non loin de la frontière avec Bâle. Le 20 juin 2020, il est arrivé en Suisse par avion en provenance de Chypre, avec l'intention de se rendre en Allemagne. Toutefois, à son arrivée à l'aéroport de Zurich, l'entrée en Suisse lui a été refusée. Les autorités suisses ont motivé leur décision par l'ordonnance 3 du 19 juin

* Adoptée par le Comité à sa 111^e session (20 novembre- 8 décembre 2023).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Michal Balcerzak, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guissé, Yanduan Li, Mehrdad Payandeh, Verene Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Mazalo Tebie, Faith Dikeledi Pansy Tlakula et Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



2020 sur les mesures destinées à lutter contre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)¹. L'auteur affirme que, selon cette ordonnance, les ressortissants de l'Union européenne, des États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que les membres de leur famille ont le droit de circuler librement, quelle que soit leur nationalité. Les autorités suisses ont estimé que, bien que l'auteur soit un réfugié chypriote et qu'il soit titulaire d'un permis de séjour valide, il n'était pas considéré comme une personne bénéficiant de la liberté de circulation visée par l'ordonnance du 19 juin 2020.

2.2 L'auteur affirme que la décision de lui interdire l'entrée en Suisse était illégale et discriminatoire, car toutes les règles de libre circulation ont été respectées conformément aux directives suisses en la matière. L'auteur affirme également que, selon le Secrétariat d'État aux migrations, le refus d'entrée en Suisse a été justifié par la directive n° 323.7-5040/3 émise par cette instance le 15 juin 2020². Selon cette directive, l'auteur n'appartenait pas au groupe des personnes bénéficiant du droit à la libre circulation³. L'auteur soutient que cette directive stipule que parmi les catégories de personnes « autorisées à entrer sur le territoire, pour autant qu'elles remplissent les conditions ordinaires d'entrée », figurent

les ressortissants de l'[Union européenne]/AELE et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, et les ressortissants d'États tiers s'ils sont détachés en Suisse pour une durée maximale de 90 jours par une entreprise établie dans l'[Union européenne]/AELE et s'ils ont auparavant été admis au moins un an sur le marché régulier du travail d'un État membre de l'[Union européenne]/AELE⁴.

2.3 Le 22 juin 2020, l'auteur a déposé un recours auprès du Secrétariat d'État aux migrations contre son interdiction d'entrer en Suisse. La plainte a été rejetée le 30 juin 2020. Le Secrétariat d'État a estimé que l'article 4 (par. 1) de l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19 permettait l'entrée en Suisse aux personnes en provenance d'un pays ou d'une région à risque si elles bénéficiaient de la libre circulation.

2.4 Le 3 juillet 2020, l'auteur a fait appel de cette décision⁵ auprès du Tribunal administratif fédéral. Le 8 juillet 2020⁶, le Tribunal a rejeté le recours en déclarant que l'auteur n'avait pas d'intérêt ni de lien substantiel lui permettant d'entrer en Suisse, puisque sa destination finale était l'Allemagne. Le Tribunal a également noté que l'auteur avait quitté la Suisse de son plein gré avant la fin de la procédure de recours⁷. Le Tribunal a en outre noté que l'auteur ne pouvait être considéré comme ayant un intérêt digne de protection en application de l'article 48 (par. 1 c)) de la loi fédérale sur la procédure administrative. Le Tribunal a aussi déclaré qu'en raison de la pandémie de COVID-19, l'auteur aurait dû s'attendre à des restrictions d'entrée en Suisse et se rendre directement en Allemagne, puisque c'était sa destination finale.

¹ Suisse, Conseil fédéral, ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), 19 juin 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/438/fr>.

² Suisse, Secrétariat d'État aux migrations, directive sur la mise en œuvre de l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 COVID-19) et sur la procédure à l'entrée en Suisse et à la sortie de Suisse, 15 juin 2020, disponible à l'adresse suivante : https://www.vd.ch/uploads/tx_vdfilesdbsecr/Directive_SEM_Corona_%C3%A0_partir_15.06.2020_FR_2_.pdf.

³ L'auteur précise avoir été renvoyé à Chypre le 22 juin 2020, avant la décision du Secrétariat d'État aux migrations.

⁴ Suisse, Secrétariat d'État aux migrations, directive du 15 juin 2020 (voir *supra* la note 2), art. 1.5 et 1.5.2.

⁵ L'auteur a demandé l'annulation de la décision du 30 juin 2020, l'octroi de l'entrée en Suisse, le remboursement des frais de voyage entre Larnaca (Chypre) et Zurich, et le versement de 5 000 francs suisses pour préjudice moral.

⁶ Il est à noter que, contrairement à ce qu'affirme l'auteur, selon les documents versés au dossier à l'appui de sa communication, la décision du Tribunal administratif fédéral a été rendue le 8 juillet 2020 et non le 8 juillet 2021.

⁷ L'auteur devait rester dans la zone de transit de l'aéroport.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que les droits qu'il tient de l'article 2 de la Convention ont été violés. Il rappelle que l'État partie a levé les interdictions de voyager et les mesures annexes pour les pays de l'Union européenne et ceux de l'AELE à compter du 15 juin 2020. Il souligne que tous les passagers en provenance de Chypre qui voyageaient avec lui ont été autorisés à entrer en Suisse. En conséquence, il soutient avoir fait l'objet d'une discrimination en raison de son statut de réfugié.

3.2 L'auteur estime que l'interprétation du Tribunal administratif fédéral est infondée, illégale et inhumaine. Il fait remarquer que le fait d'être un réfugié ne signifie pas qu'il est plus dangereux dans le cadre de la propagation de la COVID-19. Il souligne en outre que les réfugiés ont les mêmes caractéristiques biologiques et génétiques que les autres êtres humains.

3.3 L'auteur note que les articles 5, 7 et 28 de la Convention relative au statut des réfugiés⁸ reconnaissent que les réfugiés ont les mêmes droits que les citoyens du pays d'asile lorsqu'ils voyagent à l'étranger. Il note aussi que la Suisse fait partie de l'espace Schengen⁹ depuis le 12 décembre 2008. Puisque les passagers en provenance de Chypre n'étaient pas à risque pour la santé publique, l'auteur estime qu'il aurait dû être accepté au même titre que les ressortissants chypriotes. L'auteur estime en conséquence que le refus de l'État partie de le laisser entrer sur le territoire suisse constitue une violation des droits qu'il tient de l'article 2 de la Convention.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Le 21 février 2022, l'État partie a présenté ses observations en faisant valoir que la présente communication devrait être déclarée irrecevable pour les motifs suivants : a) non-respect du délai de six mois prévu par l'article 91 (al. f) du Règlement intérieur du Comité, à titre principal ; et b) incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention, à titre subsidiaire.

4.2 L'État partie rappelle que le Tribunal administratif fédéral a rendu son arrêt le 8 juillet 2020 sur l'appel interjeté par l'auteur. La communication de l'auteur est datée du 31 août 2021. Elle a dès lors été soumise au Comité plus d'une année après l'épuisement des voies de recours internes disponibles. L'État partie rappelle que l'auteur n'a pas fait valoir de circonstances exceptionnelles justifiant cette soumission tardive. Il demande en conséquence au Comité de déclarer la présente communication irrecevable pour non-respect du délai de six mois prévu par l'article 91 (al. f) du Règlement intérieur du Comité.

4.3 L'État partie affirme que la présente communication doit être rejetée pour cause d'incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention. Il rappelle les arguments contenus dans la décision du 8 juillet 2020 du Tribunal administratif fédéral, qui a précisé les motifs d'irrecevabilité du recours introduit par l'auteur. À ce titre, le Tribunal a jugé que l'auteur n'avait aucun lien avec la Suisse et que son objectif était uniquement de transiter par la Suisse afin de rejoindre directement son épouse à Lörrach, en Allemagne. Le Tribunal a précisé que quelques heures après s'être vu refuser l'entrée en Suisse à l'aéroport de Zurich, l'auteur a pris un avion pour Chypre sans attendre le résultat de la procédure prévue à l'article 65 (par. 3) de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration¹⁰. L'auteur n'a pas pu bénéficier en conséquence du délai de quinze jours dans la zone de transit de l'aéroport dans l'attente d'une

⁸ En principe, aucun contrôle des personnes n'est effectué aux frontières communes entre les États de l'espace Schengen (frontières intérieures) ; les personnes qui franchissent les frontières extérieures de l'espace Schengen seront soumises à des contrôles uniformes ; des conditions d'entrée uniformes s'appliquent à tous les États membres de l'espace Schengen ; une politique uniforme en matière de visas est appliquée pour les séjours de courte durée.

⁹ Les réfugiés qui résident dans un État de l'espace Schengen, au Royaume-Uni, en Irlande ou en Roumanie et qui sont titulaires d'un document de voyage pour réfugiés délivré par cet État sont exemptés de l'obligation de visa pour les séjours sans visa en Suisse. Voir Suisse, Secrétariat d'État aux migrations, Annexe CH-1, liste 2 : Prescriptions en matière de documents de voyage et de visas – Dispositions particulières indépendantes de la nationalité, point 2.4.2 (« Document de voyage pour les réfugiés délivré par un État membre de l'UE, la Norvège, l'Islande ou le Liechtenstein »).

¹⁰ Suisse, loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, n° 142.20, 16 décembre 2005, art. 65, par. 3.

décision relative à sa demande. Le Tribunal a aussi considéré qu'en l'espèce, l'auteur n'avait pas démontré qu'il entraînait dans la catégorie des personnes ayant un intérêt digne de protection en application de l'article 48 (par. 1 c)) de la loi fédérale sur la procédure administrative.

4.4 L'État partie affirme que l'auteur n'a pas fourni les explications nécessaires quant aux raisons pour lesquelles il ne s'est pas rendu directement en Allemagne pour rendre visite à sa compagne, afin d'éviter un transit par un autre pays. Il note également que l'auteur n'a pas mentionné pourquoi il n'avait pas demandé au préalable si l'entrée en transit était autorisée dans ces circonstances particulières. Cela est d'autant plus vrai que l'auteur devait s'attendre à ne pas pouvoir entrer dans de nombreux États en raison des restrictions mondiales de voyage causées par la pandémie de COVID-19, ou à y entrer uniquement « pour des raisons exceptionnelles ». L'État partie note par ailleurs que l'auteur a quelques semaines plus tard eu ensuite la possibilité de se rendre directement en Allemagne.

4.5 L'État partie note que la pandémie de COVID-19 a entraîné des restrictions de voyage et d'autres restrictions dans le monde entier, imposées au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie et qui étaient conformes au droit national et aux dispositions du droit international. Afin de maintenir la capacité de la Suisse à faire face à la pandémie et de garantir en particulier les conditions d'un approvisionnement suffisant de la population en soins et en produits thérapeutiques, le Conseil fédéral a décrété le 13 mars 2020, dans le cadre de l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19, des restrictions extraordinaires de voyage qu'il a ensuite étendues. L'État partie rappelle également que, le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a annulé les restrictions particulières de voyage dans le cadre du décret sur la pandémie de COVID-19, qui ont été prolongées par la suppression de tous les pays de l'espace Schengen de la liste des pays à risque à partir du 15 juin 2020. L'État partie précise en outre que ce n'est qu'à partir du 20 juillet 2020 que Chypre¹¹ a été retirée de la liste des pays à risque du Secrétariat d'État aux migrations.

4.6 L'État partie fait valoir que les autorités n'ont pas ignoré les difficultés rencontrées par l'auteur lors de son voyage. Cependant, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 8 juillet 2020 est une décision exclusivement formelle, dans laquelle il a été décidé si l'auteur avait un intérêt suffisant à ce que son recours soit traité. L'État partie indique que l'exigence d'un intérêt actuel et pratique à la protection juridique au sens de l'article 48 (par. 1 c)) de la loi fédérale sur la procédure administrative s'applique à toutes les catégories de personnes, sans distinction de race, de sexe, de langue, de nationalité ou de religion. Le grief de discrimination raciale est ainsi d'emblée vidé de sa substance.

4.7 L'État partie note que l'auteur, en tant qu'apatride¹², titulaire d'un titre de séjour chypriote valable pour les réfugiés, ne peut invoquer le droit à la libre circulation et qu'il n'existe pas de situation d'extrême nécessité au sens de la réglementation sur la pandémie de COVID-19, donc son opposition a été rejetée. En outre, l'État partie mentionne que, contrairement à ce qui a été indiqué dans la communication de l'auteur, les restrictions d'entrée ont été levées le 15 juin 2020 non pas pour les pays de l'Union européenne et de l'AELE en tant que tels, mais pour les personnes bénéficiant de la libre circulation, c'est-à-dire les ressortissants de l'Union européenne et des États membres de l'AELE ainsi que les membres de leur famille. Les ressortissants de pays tiers souhaitant entrer en Suisse depuis Chypre – qui était alors encore considérée comme un pays à risque selon la réglementation relative à la pandémie de COVID-19 – étaient toujours soumis à des restrictions d'entrée liées à la pandémie, même s'ils disposaient d'un permis de séjour valide au titre d'un statut relevant de l'Union européenne ou de l'AELE. La différence de traitement entre les personnes bénéficiant de la libre circulation et les ressortissants d'États tiers était fondée sur des motifs objectifs et sur le droit international public, et ne reposait manifestement pas sur des considérations raciales. L'atteinte à la liberté personnelle était en outre justifiée par la pandémie, prévue par la loi et proportionnée.

¹¹ Dans ses observations, l'État partie fait valoir que la Suisse est un « pays non membre de l'Union européenne ». Toutefois, il est à noter qu'au moment de la soumission de la communication, Chypre faisait déjà partie de la liste des États membres de l'Union européenne.

¹² La copie du permis de séjour chypriote soumise par l'auteur indique qu'il est un ressortissant turc, ayant un statut de réfugié reconnu et avec possibilité de travailler.

4.8 L'État partie soutient qu'il ressort clairement de ce qui précède que le refus d'entrée en Suisse opposé à l'auteur n'a pas été fondé sur des motifs tenant à la race, à la couleur, à l'ascendance ou à l'origine nationale ou ethnique de l'auteur, au sens de l'article premier de la Convention. Il s'ensuit qu'en l'espèce, aucun acte de discrimination raciale, au sens de l'article premier de la Convention, ne s'est produit et, en conséquence et à la lumière de la pratique du Comité, il y a lieu de rejeter la présente communication pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie

5.1 Le 2 juillet 2022, l'auteur a présenté ses commentaires sur les observations de l'État partie. Il rejette l'argument de l'État partie quant à l'irrecevabilité de sa communication.

5.2 Pour ce qui est de l'irrecevabilité *ratione temporis* au titre de l'article 91 (al. f)) du Règlement intérieur du Comité, l'auteur soutient que le non-respect du délai de six mois pour déposer sa communication est imputable à l'État partie. À cet égard, il souligne que les autorités suisses l'ont empêché d'entrer en Suisse conformément aux réglementations qu'elles ont édictées. L'auteur affirme que le Tribunal administratif fédéral a rejeté son recours contre la décision du Secrétariat d'État aux migrations, et l'a également condamné à payer 250 francs suisses de frais de justice.

5.3 L'auteur considère l'attitude de l'État partie comme une démarche discriminatoire menaçant sa liberté. En outre, l'auteur prend le contre-pied de l'État partie, qui l'a considéré comme un apatride, et réaffirme son statut de citoyen turc réfugié à Chypre. Il conteste les motifs justifiant les différences de traitement entre les réfugiés chypriotes et les autres bénéficiaires de la libre circulation dans l'Union européenne et l'AELE. L'auteur réitère que ces deux groupes de personnes ont les mêmes caractéristiques biologiques et les mêmes conditions de vie. Il conteste en outre les arguments de l'État partie sur des « motifs objectifs » justifiant le refus de son entrée en Suisse, par comparaison avec les citoyens d'un autre pays.

5.4 L'auteur affirme que l'amende imposée par le Tribunal administratif fédéral a également eu un effet dissuasif sur lui, qui est un réfugié et rencontre des difficultés financières dans son pays d'accueil. En outre, il estime que la directive du Secrétariat d'État aux migrations mettant en œuvre l'ordonnance 2 sur les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 n'a aucune logique au sens de la pandémie, de la biologie et des droits de l'homme. Selon lui, il s'agit d'une discrimination absolue, d'une humiliation des réfugiés et des « étrangers ».

5.5 L'auteur fait valoir que, le 22 juin 2020, il a contesté la décision de refus d'entrée en Suisse prise à son égard par le Secrétariat d'État aux migrations et que cette instance a omis de se prononcer sur sa demande dans les quarante-huit heures¹³, au motif qu'il n'avait pas joint la décision contestée à son objection. L'auteur conteste ce motif de refus dans la mesure où la décision de non-entrée elle-même a été prise par le bureau du Secrétariat d'État de Zurich. Selon l'auteur, dans la mesure où le Secrétariat d'État a forcément une copie de sa propre décision, il n'était pas utile de lui demander de joindre une copie à sa demande d'objection. L'auteur rappelle que le Secrétariat d'État s'est prononcé sur sa demande le 30 juin 2020 sans avoir attendu de recevoir ce document de sa part.

5.6 Selon l'auteur, le fait que l'État partie exige de lui qu'il reste dans la zone de transit de l'aéroport, qui est un espace fermé sans possibilité de circulation, pendant plus de dix-huit jours est inacceptable. L'auteur souligne en outre qu'il n'est pas reparti à Chypre de son plein gré, mais qu'il a été placé dans un avion sans son passeport. Il souligne également qu'il a voyagé aux frais du Gouvernement suisse.

5.7 L'auteur soutient en outre que ce qui importe en l'espèce n'est pas de déterminer ses liens avec la Suisse dans le but de justifier son voyage dans ce pays, mais bien la position discriminatoire de l'État partie à son égard. Finalement, l'auteur affirme avoir été victime d'une discrimination de la part des autorités suisses, car bien qu'il ne représente pas plus de danger pour la société suisse que les citoyens chypriotes, il a été empêché d'entrer dans le pays ; un tel agissement de l'État partie constitue une violation de la Convention.

¹³ L'auteur n'a pas donné de précisions supplémentaires quant à ce délai de quarante-huit heures.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 14 (par. 7 a)) de la Convention, s'assurer que les recours internes ont été épuisés.

6.2 Le Comité note que l'auteur a allégué une violation de l'article 2 de la Convention par suite du refus des autorités suisses de le laisser entrer en Suisse en raison des restrictions liées aux mesures prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. Il note également que l'auteur a estimé que c'est en raison de sa situation de réfugié qu'il a été traité différemment des autres passagers, originaires de Chypre, qui ont pu entrer en Suisse sans entrave. Le Comité note en outre que l'auteur a fait appel de cette décision du Secrétariat d'État aux migrations le 3 juillet 2020, appel rejeté par le Tribunal administratif fédéral le 8 juillet 2020. Le Comité observe que l'État partie ne conteste pas qu'en l'espèce, les recours internes ont été épuisés conformément à l'article 14 (par. 7 a)) de la Convention.

6.3 Le Comité note toutefois que l'État partie affirme que la présente communication est irrecevable vu qu'elle n'a pas été soumise dans le délai prévu à l'article 91 (al. f)) du Règlement intérieur du Comité. Le Comité rappelle qu'en vertu de cette disposition, les communications doivent lui être soumises, sauf circonstances exceptionnelles dûment constatées, dans les six mois suivant l'épuisement de tous les recours internes disponibles¹⁴.

6.4 Le Comité observe qu'en l'espèce, le Tribunal administratif fédéral a adopté sa décision finale sur les faits qui font l'objet de la présente communication le 8 juillet 2020. Il observe également que l'auteur a soumis sa communication le 31 août 2021, c'est-à-dire plus de six mois après la date d'épuisement des recours internes disponibles. Le Comité note en outre l'argument de l'auteur justifiant le retard dans la soumission de sa communication par le fait que l'État partie lui a refusé l'accès à son territoire. Il relève que l'auteur a conduit une procédure devant les autorités suisses pour contester le refus d'entrée prononcé à son égard entre le 22 juin et le 3 juillet 2020 sans que sa présence sur le territoire suisse soit nécessaire. Le Comité considère en l'espèce que l'argument fondé sur l'absence de l'auteur sur le territoire suisse ne peut être retenu au titre des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 91 (al. f)) du Règlement intérieur du Comité. Le Comité note enfin que l'auteur n'a fourni aucune autre justification quant à la soumission tardive de sa communication¹⁵.

6.5 Au vu de ce qui précède, le Comité relève l'absence de « circonstances exceptionnelles dûment constatées » qui auraient justifié que la disposition relative au délai de six mois énoncée à l'article 91 (al. f)) du Règlement intérieur ne soit pas appliquée.

7. En conséquence, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale décide :
- a) Que la communication est irrecevable ;
 - b) Que la présente décision sera communiquée à l'État partie et à l'auteur.

¹⁴ *F. A. c. Norvège* (CERD/C/58/D/18/2000), par. 6.2.

¹⁵ *Ibid.*, par. 6.3.