



Berne, le 12.02.2025

Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 20.4333 déposé par
la CPE-N le 9 novembre 2020

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Contexte et introduction..... | 4 |
| 1.1 | Interventions politiques..... | 4 |
| 1.2 | Structure du rapport..... | 4 |
| 1.3 | Travaux accomplis..... | 5 |
| 1.4 | Définitions..... | 5 |
| 2 | Situation en RPC et exode des Tibétains et des Ouïgours..... | 7 |
| 2.1 | Situation en RPC..... | 7 |
| 2.2 | Exode des personnes d'ethnie tibétaine et communautés tibétaines en exil | 8 |
| 2.3 | Exode des personnes d'ethnie ouïgoure et communautés ouïgoures en exil | 9 |
| 3 | Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse au regard du droit de l'asile et du droit des étrangers..... | 11 |
| 3.1 | Demandes d'asile des personnes d'ethnie tibétaine..... | 11 |
| 3.2 | Demandes d'asile des personnes d'ethnie ouïgoure..... | 11 |
| 3.3 | Aide d'urgence et réglementation des cas de rigueur..... | 12 |
| 4 | Mesures de surveillance appliquées par la RPC aux diasporas tibétaine et ouïgoure..... | 13 |
| 4.1 | Formes de surveillance..... | 13 |
| 4.2 | Possibilités d'action des autorités suisses..... | 14 |
| 4.3 | Perspectives..... | 14 |
| 4.4 | Activités de renseignement visant la communauté ouïgoure..... | 15 |
| 5 | Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse quant à l'exercice de leurs droits fondamentaux..... | 16 |
| 5.1 | La répression transnationale en général..... | 16 |
| 5.1.1 | Définition, méthodes et exemples..... | 16 |
| 5.1.2 | Cadre constitutionnel et droits fondamentaux..... | 16 |
| 5.1.3 | Effets de la répression transnationale..... | 17 |
| 5.2 | Activités de la RPC en dehors de Chine..... | 17 |
| 5.3 | La situation en Suisse..... | 18 |
| 5.3.1 | Répression transnationale et activités d'influence menées en Suisse | 18 |
| 5.3.2 | Activités de la RPC en Suisse..... | 19 |
| 5.3.2.1 | Conclusions du rapport Weber..... | 19 |
| 5.3.2.2 | Situation dans l'enseignement supérieur en Suisse..... | 20 |
| 5.3.2.3 | Appréciation du Conseil fédéral..... | 21 |
| 6 | Mesures étrangères et internationales de protection contre la répression transnationale..... | 23 |
| 6.1 | Conclusions de l'étude comparative de l'ISDC..... | 23 |

| | | |
|---------------|--|-----------|
| 6.2 | Mesures internationales de protection contre la répression transnationale | 24 |
| 7 | Mesures et principes nationaux de protection contre la répression transnationale | 25 |
| 7.1 | Remarque préliminaire | 25 |
| 7.2 | Diplomatie des droits de l'homme | 25 |
| 7.3 | Infractions au sens du code pénal suisse | 25 |
| 7.4 | Espionnage au sens des art. 272 ss CP | 25 |
| 7.5 | Infractions à la législation pénale militaire..... | 26 |
| 7.6 | Action pénale..... | 26 |
| 7.7 | Aide aux victimes | 27 |
| 7.8 | Mesures de protection contre le détournement des notices d'Interpol et de respect du principe de non-refoulement..... | 27 |
| 7.9 | Mesures relevant du SRC | 27 |
| | 7.10 Mesures et possibilités supplémentaires..... | 28 |
| 7.10.1 | Mesures relevant du droit des télécommunications..... | 28 |
| 7.10.2 | Sélection des interprètes dans la procédure d'asile | 28 |
| 7.10.3 | Instruments de droit civil visant à empêcher les mesures de surveillance et autres prises par des particuliers | 28 |
| 8 | Conclusions | 29 |
| 9 | Mesures | 31 |
| 10 | Bibliographie..... | 32 |

1 Contexte et introduction

1.1 Interventions politiques

Le [postulat 20.4333](#) « Rapport sur la situation des Tibétains et des Tibétaines en Suisse », déposé par la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N), charge le Conseil fédéral de soumettre à la CPE-N un rapport détaillé sur la situation des Tibétains en Suisse, « notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et la surveillance ».

Le Conseil national a adopté le postulat le 15 mars 2021. En déposant ce postulat, la CPE-N a donné suite à la [pétition 18.2020](#) « Protéger les droits fondamentaux des Tibétains et des Tibétaines, en Suisse aussi ! », déposée par la Société pour les peuples menacés (SPM). Cette pétition invitait notamment les autorités fédérales à garantir sans restriction en Suisse la liberté d'expression sur la situation au Tibet, à prendre des mesures pour protéger les Tibétains contre la surveillance et pour garantir le respect de leur sphère privée en Suisse et, si nécessaire, à intervenir auprès des autorités chinoises. Elle avait été inspirée par le rapport « L'ombre chinoise » de la SPM¹.

Dans sa réponse à l'[interpellation 21.3423](#) « Rapport sur la situation de la communauté ouïgoure en Suisse », déposée par la conseillère nationale Christine Badertscher, le Conseil fédéral s'est par ailleurs déclaré disposé à évoquer la situation sécuritaire des Ouïgours en Suisse dans son rapport en réponse au postulat 20.4333.

Indépendamment de la situation des diasporas tibétaine et ouïgoure, le Conseil fédéral, dans son rapport du 19 juin 2024 en réponse au [postulat 22.3006](#) « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », déposé par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), a fait le point sur l'exposition de la Suisse à des activités visant à influencer l'opinion publique, notamment des campagnes de désinformation.

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport ne peut pas prendre en considération tous les aspects de la situation des personnes d'ethnie tibétaine en Suisse. C'est la raison pour laquelle, après un rappel du contexte au chap. 2, où sont exposés la **situation en République populaire de Chine (RPC)** et plus particulièrement au Tibet et dans la région autonome ouïgoure du Xinjiang (ci-après Xinjiang), et les mouvements des réfugiés d'ethnie tibétaine ou ouïgoure, il se limite à trois thématiques clés. Le chap. 3, qui vise à éclairer la **situation sous l'angle du droit de l'asile et du droit des étrangers**, analyse la pratique de la Suisse en matière d'asile vis-à-vis des requérants d'asile tibétains et ouïgours et l'identification des requérants déboutés en vertu d'une décision de renvoi définitive, et expose le statut juridique des réfugiés présents sur le sol suisse en fonction de leur statut de séjour. Le chap. 4 expose les mesures mises en place par la RPC à l'étranger en général et en Suisse en particulier afin de **surveiller les diasporas tibétaine et ouïgoure**. Le chap. 5 cherche à savoir si les Tibétains et les Ouïgours vivant en Suisse subissent de la part de la RPC des pressions qui restreignent l'**exercice de leurs droits fondamentaux** et évoque, à ce sujet, la question de la **répression transnationale**. Le chap. 6 résume les résultats d'une étude comparative des stratégies et des **mesures nationales mises en place** par différents États occidentaux pour lutter contre la répression transnationale et énonce certaines de ces mesures. Le chap. 7 expose les **mesures nationales existantes** en Suisse contre la répression transnationale. Le chap. 8 énonce les **conclusions**

¹ Cf. Société pour les peuples menacés (2018).

du rapport. Le chap. 9 détaille les **mesures** supplémentaires que la Suisse peut mettre en œuvre afin de renforcer la protection contre la répression transnationale.

1.3 Travaux accomplis

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé d'effectuer l'analyse sur laquelle s'appuie le présent rapport en collaboration avec les autres offices et départements concernés. Il a constitué à cet effet un **groupe de travail** dans lequel étaient représentés l'Office fédéral de la justice (OFJ), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'Office fédéral de la police et le Secrétariat d'État (divisions Asie et Pacifique et Paix et droits de l'homme) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et qui a associé à ses travaux, dans un deuxième temps, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Chancellerie d'État du canton de Zurich, le Réseau national de sécurité (RNS) et le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS).

L'OFJ et le SEM ont chargé l'institut d'études européennes de l'Université de Bâle d'établir, sous la direction du professeur Ralph Weber, un rapport² (ci-après **rapport Weber**) dans lequel il devait identifier les « données probantes nécessaires » pour répondre au postulat 20.4333 et établir une « vue d'ensemble aussi complète que possible d'événements pertinents ». Outre les atteintes potentielles aux droits fondamentaux, il s'agissait de déterminer si l'exercice systématique, par des acteurs chinois ou autres, de pressions sur les Tibétains et les Ouïgours en Suisse était réel, tenté ou perçu comme tel, notamment sous l'angle du processus, des modalités et de l'ampleur visible. Ils ont par conséquent intégré à leur rapport les témoignages de différents individus. Précisons que l'OFJ ne publie aucune donnée personnelle, ni sur les personnes concernées par la répression transnationale, ni sur ses auteurs. Aussi le rapport Weber renvoie-t-il en partie à des sources connues de ses seuls auteurs.

L'OFJ a par ailleurs chargé l'Institut suisse du droit comparé (ISDC) de réaliser une **étude comparative de différentes législations**³ dans le but d'identifier les stratégies et les mesures dont disposent d'autres États occidentaux pour contrer les activités de répression transnationale, les atteintes aux droits fondamentaux et les pressions (ou les tentatives en la matière) exercées sur leur territoire par d'autres États.

Pour accompagner à la fois ces travaux et l'analyse sur laquelle repose le chapitre consacré à l'exercice des droits fondamentaux, l'OFJ a créé un sous-groupe de travail dans lequel était représenté, outre les offices évoqués plus haut, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

1.4 Définitions

En RPC, le territoire du peuple tibétain s'étend historiquement sur les régions de l'Amdo, du Kham et de l'Ü-Tsang. Dans le découpage administratif actuel de la RPC, ce territoire englobe, outre la région autonome du Tibet (RAT), plusieurs préfectures et comtés autonomes dans les provinces du Qinghai, du Sichuan, du Yunnan et du Gansu. Dans le présent rapport, le terme « **Tibet** » désigne l'ensemble du territoire tibétain en RPC et non la seule RAT.

La Suisse, comme bon nombre des États du monde, ne reconnaît pas au Tibet le statut d'État souverain et les termes « Tibet » et « Tibétains » ainsi que l'expression « personnes d'ethnie tibétaine » employés dans le présent rapport n'impliquent nullement une telle reconnaissance.

Sur les cartes d'identité délivrées par la RPC, chaque citoyen est catégorisé en fonction de son ethnie. Dans le présent rapport, l'expression « personnes d'ethnie tibétaine » ne désigne pas exclusivement les ressortissants chinois que leur carte d'identité rattache à l'ethnie, mais

² Cf. Weber, Kapoor, Morell et Rütte (2024).

³ Cf. ISDC (2023) ; Weber et al. (2024).

toutes les personnes qui se sentent tibétaines quels que soient leur lieu de naissance et leur nationalité. Il en va de même du terme « Tibétains ».

De la même façon, le terme « Ouïgours » et l'expression « personnes d'ethnie ouïgoure » désignent dans le présent rapport toutes les personnes qui se sentent ouïgoures.

2 Situation en RPC et exode des Tibétains et des Ouïgours

Ce chapitre expose la situation politique en RPC et la politique du pays vis-à-vis des minorités tibétaine et ouïgoure. Il dresse ensuite un portrait des diasporas des deux ethnies, en retraçant brièvement l'historique de leurs flux migratoires.

2.1 Situation en RPC

La RPC est de facto un État unipartite socialiste dirigé par le Parti communiste chinois (PCC), qui domine ses structures gouvernementales et prend les décisions les plus importantes. Le PCC contrôle les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif et l'Armée populaire de libération, la RPC ne connaissant pas la séparation des pouvoirs telle qu'elle existe dans les démocraties libérales⁴. Au cours des dernières années, la centralisation du pouvoir politique s'est encore accentuée tandis que se renforçaient le contrôle de la société et la répression intérieure⁵.

Le développement des tendances autoritaires ces dernières années va de pair avec une nette détérioration de la situation en matière de droits de l'homme, qui se traduit par un durcissement de la répression à l'encontre des dissidents et par la persécution des minorités et des défenseurs des droits de l'homme. Les atteintes à la liberté d'expression, à la protection de la sphère privée et aux droits des minorités, notamment, sont en augmentation⁶.

Les autorités de Pékin considèrent la communauté tibétaine comme une menace pour leurs ambitions pour le pays et comme une source importante d'instabilité. Premièrement, cette communauté reste largement majoritaire dans sa région d'origine, le Tibet, et s'emploie à préserver une utilisation des terres au profit des populations locales alors que le gouvernement central considère l'exploitation des ressources minières et aquifères comme cruciale pour l'avancement économique du pays.

Deuxièmement, les Tibétains conservent une identité ethnique, culturelle et religieuse très forte, qui les distingue de la majorité han et va à l'encontre du projet d'une RPC unie idéologiquement derrière le PCC. Troisièmement, ils disposent d'une forte diaspora, très active dans la dénonciation de la répression menée par la RPC contre leur minorité. Quatrièmement, une partie de la communauté tibétaine revendique une indépendance ou une autonomie par rapport à la RPC. Les autorités de Pékin craignent que ces aspirations ne se traduisent par des mouvements séparatistes ou des rébellions.

La communauté ouïgoure est également perçue comme une menace et une source d'instabilité par les autorités de Pékin. Si les raisons sont très similaires à celles exposées pour la communauté tibétaine, s'y ajoute l'affirmation de Pékin que certains groupes ouïgours seraient influencés par l'extrémisme islamiste. La répression religieuse y est d'autant plus marquée.

En conséquence, les communautés tibétaine et ouïgoure en RPC sont la cible d'un contrôle sécuritaire très intrusif et d'une politique de rééducation, de sinisation et d'endoctrinement. Ces mesures s'accompagnent d'une ingérence des autorités dans les affaires internes tibétaines, par exemple dans l'organisation et la gestion des lieux de culte ainsi que l'éducation et la pratique religieuse. Cette ingérence s'inscrit dans le cadre d'une politique plus large de contrôle social, culturel et religieux des minorités ethniques en Chine. La Chine cherche également à gagner une influence décisive sur l'institution du dalaï-lama et la désignation de son

⁴ Cf. DFAE (2021) : 8, 35.

⁵ Cf. FF 2021 2895, 14.

⁶ Cf. DFAE (2021) : 5, 8, 19.

futur successeur. Le dalaï-lama, ainsi qu'une très grande majorité de Tibétains, rejette une telle ingérence.

Selon des rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), la situation au Tibet serait caractérisée par la répression et la surveillance : la liberté d'expression, de réunion, d'association, de circulation et de culte serait entravée et les monastères placés sous surveillance. La RPC chercherait par ailleurs à réduire autant que possible les relations entre les Tibétains de Chine et la diaspora par un contrôle très étroit des échanges, qu'ils soient physiques ou virtuels⁷.

Concernant la situation des Ouïgours, celle-ci se pose dans les mêmes termes que celles des Tibétains. Selon un rapport récent du HCDH, les autorités chinoises mèneraient en outre contre eux, depuis plusieurs années, une vaste politique d'internement, de travail forcé et de transferts forcés hors du Xinjiang. Un autre rapport des Nations Unies fait état de centaines de milliers de cas où des mesures auraient été prises dans cette région à l'encontre des Ouïgours et d'autres minorités musulmanes⁸, notamment la détention dans des camps dits de rééducation⁹, où les droits de l'homme seraient massivement bafoués.

Toujours selon les rapports de l'ONU, ces privations de liberté systématiques et discriminatoires favoriseraient les traitements humiliants, cruels et inhumains tels que la torture, la médication forcée et les violences sexuelles ou sexospécifiques. En outre, il y aurait des indices de violation des droits procréatifs¹⁰ et une restriction sévère de la liberté de culte, de la sphère privée et de la liberté de circulation. À cela s'ajouterait une augmentation des arrestations et des condamnations à des emprisonnements de longue durée au Xinjiang. La surveillance électronique serait systématique et s'appliquerait aussi à la communication avec des personnes se trouvant à l'étranger, laquelle serait signalée aux autorités de poursuite pénale¹¹.

2.2 Exode des personnes d'ethnie tibétaine et communautés tibétaines en exil

Le soulèvement tibétain de 1959 provoqua la fuite de dizaines de milliers de personnes d'ethnie tibétaine, qui trouvèrent refuge dans les pays voisins. Il s'agissait là du plus vaste mouvement de réfugiés qu'ait connu ce groupe de population. Une deuxième vague d'émigration eut lieu de la fin des années 1970 au début des années 1990, portée notamment par la libéralisation de la RPC consécutive à la Révolution culturelle et à la mort de Mao Tsé-toung à la fin des années 1970, aux manifestations d'indépendance de mars 1989 et à l'ouverture de la frontière sino-népalaise. Les premières missions d'enquête du 14^e dalaï-lama et les premiers voyages privés au Tibet datent aussi de cette époque, la fin des années 1970. En mars 2008, près de 60 ans après le soulèvement de 1959 et quelques semaines avant les Jeux olympiques de Pékin, des centaines de manifestations ont agité les régions tibétaines de la RPC. En réaction, les autorités chinoises ont renforcé les contrôles dans la RAT. Il est alors devenu difficile pour les personnes d'ethnie tibétaine de quitter légalement la RPC. Selon des sources de la diaspora tibétaine, plusieurs centaines d'entre elles y sont néanmoins parvenues par des voies illégales. Le nombre des franchissements illégaux de la frontière avec le Népal n'a cessé de diminuer depuis. De 1990 à 2008, l'itinéraire des départs illégaux des régions tibétaines de RPC passait par la RAT pour mener au Népal. Après 2008, les émigrants se sont mis à éviter la RAT, sans doute du fait de l'augmentation des contrôles dans cette zone. Ils

⁷ Cf. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2023); ONU, HCDH (2023): 30.

⁸ Cf. ONU, HCDH (2022): 43, ch. 146.

⁹ Cf. Wang (2023).

¹⁰ Cf. ONU, HCDH (2022): 32-36.

¹¹ Cf. ONU, HCDH (2022): 31, 41.

ont alors transité par les provinces du sud-ouest de la Chine, dont le Yunnan, pour rejoindre des pays d'Asie du Sud-Est¹².

L'Inde, le Népal et le Bhoutan furent les premiers pays à abriter une importante diaspora tibétaine. Mais depuis dix ou vingt ans, le nombre des personnes qui y sont enregistrées diminue. Le gouvernement tibétain en exil a par exemple dénombré en Inde, pays où il a son siège, 72 300 personnes d'ethnie tibétaine en 2021, alors que huit ans auparavant on en comptait un tiers de plus. Cette diminution tient très probablement à l'émigration secondaire vers l'Australie, l'Europe et l'Amérique du Nord¹³. Les personnes d'ethnie tibétaine ont le droit de résider en Inde, au Népal et au Bhoutan à condition d'avoir obtenu légalement leur titre de séjour et de le renouveler régulièrement dans les délais prescrits. Celles qui émigrent directement de RPC au Népal bénéficient depuis 2003 d'un document officiel spécial qui garantit leur transit du Népal vers le nord de l'Inde, où se trouve le siège du gouvernement tibétain en exil. Sur la base de ce document délivré par l'ambassade d'Inde à Katmandou, le gouvernement en exil aide les nouveaux arrivants à obtenir un titre de séjour indien officiel¹⁴.

On dispose d'informations selon lesquelles des personnes d'ethnie tibétaine ont pu acquérir légalement les nationalités indienne ou bhoutanaise. Pour ce qui est du Népal, il semble par contre établi que des Tibétains en ont acquis la nationalité par des voies illégales et que la naturalisation légale est difficile d'accès¹⁵.

La Suisse abrite probablement, hors Asie, la diaspora tibétaine la plus ancienne, qui comptait déjà plus d'un millier de personnes au milieu des années 1970. Son effectif actuel est plus difficile à établir. On l'estime à 8000 pour 2018, mais on ne dispose pas de chiffres vérifiables plus récents. Dans le reste de l'Europe, les Tibétains seraient particulièrement nombreux en Belgique (environ 5000), et encore plus en France, où la région parisienne en abriterait à elle seule une dizaine de milliers¹⁶.

L'augmentation du nombre de Tibétains présents en Europe au cours des vingt dernières années s'explique notamment par les événements et les facteurs d'accélération des migrations suivants : simplification de l'obtention de documents de voyage de remplacement indiens (avril 2000), événements politiques survenus dans les régions tibétaines de RPC (2008) et accroissement général des flux migratoires à destination de l'Europe (2015-2016). La statistique suisse de l'asile (1995-2022) révèle par ailleurs que, s'agissant des requérants d'asile de RPC, le nombre de demandes primaires a diminué ces dernières années, alors que le nombre de demandes secondaires a augmenté (principalement en raison de naissances)¹⁷.

2.3 Exode des personnes d'ethnie ouïgoure et communautés ouïgoures en exil

Le premier exode massif des personnes d'ethnie ouïgoure a eu lieu des années 1960 à la fin des années 1970 pendant la Révolution culturelle, notamment à destination de la Turquie. Le Xinjiang a alors connu des manifestations analogues aux événements politiques qui ont agité la RAT. De nombreux Ouïgours ont probablement quitté la région à cette époque. En 2009, le Xinjiang a été déchiré par de violents affrontements interethniques qui ont fait de nombreux morts. À partir de 2006 environ, et surtout de 2009, après ces affrontements, obtenir un document de voyage chinois est devenu presque impossible pour de nombreuses personnes d'ethnie ouïgoure. Celles qui souhaitaient partir ont donc quitté illégalement la RPC pour se

¹² Cf. Barnett (2019) : 457-486 ; Leh (2018) ; *Memory of Nations* (1974).

¹³ Cf. Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (2019, 2020, 2022).

¹⁴ Cf. SEM (2013).

¹⁵ Cf. Frechette (2004) ; Weber et al. (2024).

¹⁶ Cf. Robin (2021).

¹⁷ Social and Resource Development Fund (2020); SEM (1995-2022)

rendre notamment en Asie centrale, en Asie du Sud-Est ou en Turquie. En août 2015, les autorités chinoises ont autorisé pendant un court moment les Ouïgours à faire établir ou à renouveler leurs documents de voyage. Bon nombre d'entre eux ont profité de l'occasion pour quitter légalement le pays, notamment pour la Turquie, où l'on estime que, entre 2012 et 2016, quelque 10 000 personnes d'ethnie ouïgoure se sont installées. Ces personnes venaient soit directement de RPC, soit d'Égypte, où elles faisaient des études. À partir de 2017 furent publiés des rapports faisant état de violations des droits de l'homme au Xinjiang et de l'enfermement de Ouïgours dans des camps de rééducation. Il n'y a plus eu de nouvelle vague d'émigration depuis 2022. Certains Ouïgours parviennent encore, néanmoins, à quitter illégalement la RPC et à faire part de leur expérience¹⁸.

La Turquie abrite une importante diaspora ouïgoure depuis la Révolution culturelle chinoise. À partir du milieu des années 1990, les Ouïgours ont commencé à s'installer dans des pays d'Europe de l'Ouest dont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège et la Suède. Ils sont environ 120 à vivre en Suisse¹⁹.

¹⁸ Cf. Björn Alpermann (2022) ; ONU, HCDH (2022).

¹⁹ Cf. Birrer (2019).

3 Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse au regard du droit de l'asile et du droit des étrangers²⁰

3.1 Demandes d'asile des personnes d'ethnie tibétaine

Selon une jurisprudence constante, les personnes d'ethnie tibétaine ne font pas l'objet en RPC d'une persécution collective, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas lieu de craindre de persécutions relevant du droit des réfugiés du seul fait de leur appartenance à la minorité tibétaine. En revanche, les Tibétains qui rentrent en RPC après l'avoir quittée illégalement s'exposent quant à eux à de telles persécutions. C'est la raison pour laquelle ils jouissent généralement du statut de réfugié²¹. Les requérants d'asile tibétains qui bénéficient d'un titre de séjour dans un État tiers ou qui possèdent une autre nationalité que la chinoise n'ont pas droit à la protection de la Suisse et font en principe l'objet d'un renvoi dans cet État tiers ou dans leur second pays d'origine. En aucun cas ils ne sont renvoyés en RPC.

Si un Tibétain fait, dans le cadre de la procédure d'asile, des déclarations invraisemblables concernant son identité et / ou sa provenance, ou encore sa socialisation en RPC, il faut, selon un arrêt de principe du TAF de mai 2014, partir du principe qu'il possède un titre de séjour dans un autre État, voire la nationalité de cet État. Si, contrevenant à son obligation de collaborer, il rend impossible la vérification de son identité ou de sa provenance réelle, il y aura lieu de considérer qu'il n'existe aucun motif pertinent sous l'angle de la qualité de réfugié et du renvoi qui l'empêcherait de retourner dans l'État où il a séjourné auparavant²², généralement l'Inde ou le Népal.

Le SEM concentre donc principalement ses efforts sur ces deux pays en matière d'exécution du renvoi des requérants d'asile tibétains déboutés. Des recherches approfondies de provenance menées notamment par la représentation de la Suisse en Inde et des vérifications d'identité menées par les autorités indiennes ont révélé que certaines de ces personnes avaient indiqué à la Suisse un faux nom ou une fausse date de naissance.

3.2 Demandes d'asile des personnes d'ethnie ouïgoure

D'après la jurisprudence actuelle, il n'y a pas lieu de considérer que les personnes d'ethnie ouïgoure font l'objet d'une persécution collective en RPC. Les membres de cette minorité peuvent toutefois être confrontés à des persécutions relevant du droit des réfugiés en raison de leur religion ou de leurs opinions politiques. Les Ouïgours qui se sont engagés en faveur de leur minorité en RPC ou contre le régime chinois ont lieu de craindre des persécutions et remplissent par conséquent la qualité de réfugié. La Suisse leur accorde en principe l'asile. S'agissant de ceux qui n'avaient pas lieu de craindre des persécutions avant leur dernier départ (légal ou illégal) de RPC, il faut vérifier s'ils s'exposent à un tel préjudice en cas de retour. Outre les activités politiques en exil, la prolongation d'un séjour à l'étranger au-delà du délai autorisé augmente le risque de persécutions. Les personnes concernées risquent d'être considérées comme des opposants séparatistes et comme des témoins de la situation en matière de droits de l'homme dans la province du Xinjiang, et donc d'être persécutées en cas de

²¹ Cf. l'arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral [TAF], ATAF 2009/29. Les personnes qui, à leur retour au pays, ne seront menacées qu'en raison de leur départ illégal sont admises à titre provisoire comme réfugiés (motifs subjectifs survenus après la fuite visés à l'art. 54 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]). L'asile est accordé aux personnes d'ethnie tibétaine si elles étaient déjà exposées à des persécutions relevant du droit des réfugiés, ou craignaient de l'être, avant leur départ de RPC.

²² Cf. l'arrêt de principe du TAF, ATAF 2014/12 consid. 5.10 et 6.

retour. La Suisse les admet généralement à titre provisoire comme réfugiés (motifs subjectifs survenus après la fuite au sens de l'art. 54 LAsi).

3.3 Aide d'urgence et réglementation des cas de rigueur

Malgré quelques vérifications d'identité positives, il est très souvent impossible d'exécuter le renvoi des requérants d'asile tibétains déboutés, faute de collaboration. De ce fait, les intéressés continuent à vivre en Suisse et à percevoir l'aide d'urgence, parfois pendant des années. Après un arrêt de coordination du TAF de mai 2014²³, le nombre des requérants d'asile tibétains définitivement déboutés a fortement augmenté avant de stagner à un niveau élevé (entre 200 et 300 environ) puis de diminuer légèrement à partir de 2022.

La réglementation dite des cas de rigueur permet aux autorités cantonales de délivrer à un étranger une autorisation de séjour lorsque certaines conditions sont remplies. Elles doivent pour ce faire, préalablement soumettre la demande au SEM pour accord. Les personnes concernées doivent décliner leur identité au plus tard lors de la procédure pour cas de rigueur.

S'agissant des Tibétains admis provisoirement en Suisse, le SEM peut donner son accord dans de nombreux cas de figure. Ces personnes sont généralement très bien intégrées aux points de vue tant social qu'économique, et la question de leur réintégration ne se pose que très rarement, parce qu'elles ont été admises à titre provisoire en tant que réfugiés reconnus dans le cadre de leur procédure d'asile et ne peuvent donc pas retourner dans leur pays.

Les requérants dont la demande a été définitivement rejetée et qui sont tenus de quitter la Suisse peuvent eux aussi déposer une demande pour cas de rigueur. Pour ce faire, il faut qu'ils aient résidé en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de leur demande d'asile, que leur lieu de séjour ait toujours été connu des autorités, que leur intégration en Suisse puisse être considérée comme avancée et qu'il n'existe aucun motif de révocation (peine privative de liberté ou dépendance à l'aide sociale de longue durée, p. ex.). Il se trouve que plusieurs requérants tibétains ont entre-temps révélé leur véritable identité dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur, ce qui a permis de régler leur séjour en Suisse.

²³ Cf. ATAF 2014/12 consid. 4.1.2.

4 Mesures de surveillance appliquées par la RPC aux diasporas tibétaine et ouïgoure

En plus de soumettre les minorités tibétaine et ouïgoure à des mesures de répression et de surveillance sur le territoire national, les autorités chinoises s'intéressent aux activités des diasporas correspondantes à l'étranger. L'existence de ces groupes politiquement actifs, notamment dans les pays occidentaux, les préoccupe tout particulièrement. La RPC agit ici de trois façons : ouvertement, en opposant aux critiques de la diaspora à son endroit une contre-communication globale et systématique ; discrètement, en intervenant auprès des autorités afin qu'elles bloquent les actions de la diaspora allant à l'encontre de ses intérêts ; secrètement, par l'intermédiaire de ses services de renseignement. Les opérations de renseignement sont une atteinte à la sécurité des États concernés – dont la Suisse²⁴ – et à celle des diasporas.

Le présent chapitre expose les mesures de surveillance que la RPC applique aux diasporas tibétaine et ouïgoure en Suisse, et les contre-mesures prises par la Suisse.

4.1 Formes de surveillance

La surveillance des diasporas et des opposants expatriés (au sens large) touche de nombreux États. Les services de renseignement étrangers ont souvent les moyens d'obtenir sur ces communautés des informations qui leur permettent de les observer, voire de les instrumentaliser à des fins politiques. Ils ont notamment pour objectif d'identifier les militants de mouvements ayant un potentiel de déstabilisation ou de nuisance aux yeux du régime en place dans l'État concerné. La communauté tibétaine fait l'objet en Suisse, comme dans le reste du monde, d'une attention particulière de la part des services de renseignement chinois et d'autres organisations du PCC telles que le « Département du travail du Front uni », organisation de propagande, d'encadrement, de réseautage et, implicitement, de renseignement du parti, active notamment hors de Chine où elle cherche à accroître son influence, entre autres, sur la diaspora chinoise.

Ces services s'intéressent aussi de près aux nombreux citoyens suisses (d'origine ou naturalisés) qui, par conviction personnelle, manifestent leur soutien moral, politique ou financier aux organisations tibétaines, et aux organisations non gouvernementales (ONG) qui défendent les droits des Tibétains.

Les éléments recueillis depuis une dizaine d'années indiquent que la surveillance de la communauté tibétaine en Suisse revêt différentes formes, dont voici quelques exemples :

- Les services de renseignement chinois surveillent les manifestations organisées par la diaspora tibétaine. Leurs agents opèrent sous couverture diplomatique ou se font passer pour des journalistes, des touristes ou des étudiants. Il arrive que les services de renseignement confient ponctuellement ces missions à des tiers, soit établis en Suisse soit mandatés de l'étranger.
- La visite officielle en Suisse de hauts fonctionnaires ou de représentants politiques chinois déclenche généralement une intensification des activités de renseignement, pour des raisons essentiellement liées à la politique et à la sécurité. Les représentations diplomatiques et les services de renseignement sont alors mis à contribution pour collecter des informations sur d'éventuelles manifestations ou tentatives de perturbation prévues par des opposants tibétains, notamment sur les lieux de passage officiels,

²⁴ Cf. SRC (2023): 64.

et sur les personnalités politiques du pays hôte (en relation avec la question tibétaine notamment).

- Des informations éparses indiquent que les services de renseignement chinois travaillent aussi à surveiller et à infiltrer la communauté tibétaine en approchant des personnes dotées de profils intéressants. Ces tentatives, qui visent à recruter des informateurs ayant leurs entrées dans la communauté, peuvent aussi avoir lieu lors du déplacement des personnes visées hors de Suisse, notamment en RPC.
- Depuis plus de dix ans, des cyberacteurs chinois mènent des attaques contre la communauté tibétaine en exil. Le gouvernement chinois mise beaucoup sur ses capacités croissantes dans ce domaine. Longtemps, ces cyberattaques ont ciblé principalement les institutions du gouvernement tibétain en exil et les ONG tibétaines. Mais, depuis quelques années, elles visent aussi les journalistes et les ONG qui entretiennent des contacts avec la communauté tibétaine. En Suisse aussi, des membres de la diaspora ont été victimes de cyberattaques menées depuis la RPC. Les pirates cherchent à pénétrer les réseaux, à surveiller les activités, à accéder à des comptes de messagerie ou des comptes de réseaux sociaux pour en extraire des données personnelles.

Ces activités ne visent pas la communauté tibétaine qu'en Suisse. Elles s'inscrivent dans une offensive plus large qui touche de nombreux pays.

4.2 Possibilités d'action des autorités suisses

Bien que la surveillance exercée par la RPC sur les Tibétains présents en Suisse ne représente pas un risque immédiat pour la sécurité de l'État *stricto sensu*, il s'agit d'activités d'espionnage qui vont à l'encontre des valeurs fondamentales de la Suisse et sont potentiellement passibles de poursuites pénales. De plus, ces activités pourraient s'accompagner de représailles contre la famille des personnes surveillées qui vit en RPC. La Confédération a la possibilité de poursuivre pénalement les individus impliqués dans des activités d'espionnage politique (service de renseignements politiques, art. 272 CP). Toutefois, il est difficile, par exemple, de démontrer qu'un officier de renseignement chinois, agissant sous couverture journalistique, prend des photographies des participants à une manifestation tibétaine pour le compte des services de renseignement et non pour son journal chinois.

De manière générale, outre les procédures pénales, il existe d'autres mesures pour décourager, perturber ou endiguer les activités de renseignement étrangères : déclaration « *persona non grata* » pour les diplomates se comportant de manière illégale et mettant en danger la sécurité du pays, refus d'accréditation, interdiction d'entrée (en Suisse ou dans l'Espace Schengen) ou refus de délivrer un visa. Par ailleurs, des entretiens de sensibilisation avec des cibles potentielles peuvent avoir un effet préventif, car ils permettent de renforcer leur prise de conscience et d'augmenter leur vigilance vis-à-vis des risques liés aux activités d'espionnage.

Enfin, par absence de bases légales, le SRC ne peut traiter les activités d'influence chinoises menées sur le territoire suisse que s'il dispose de preuves concrètes d'une participation des services de renseignement chinois.

4.3 Perspectives

Il est probable que la Suisse – siège d'organisations internationales, pays hôte de nombreuses ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et d'une importante communauté tibétaine, continuera à être concernée par la problématique de l'espionnage chinois. La nature et le niveau élevé des activités de renseignement visant la communauté tibétaine en Suisse

devraient ainsi persister. Des variations d'intensité de ces activités seront probables en fonction de la politique chinoise envers la communauté tibétaine et de la situation sécuritaire au Tibet. Une augmentation des tensions entre la RP de Chine et les États occidentaux à l'égard de la politique chinoise relative aux minorités peut aussi engendrer des fluctuations des activités de renseignement en Suisse.

La succession du dalaï-lama deviendra sans doute un enjeu majeur : les services de renseignement chinois s'intéresseront aussi bien à tous les aspects entourant la désignation du 15^{ème} dalaï-lama qu'aux réactions et au positionnement de la communauté tibétaine en Suisse, de ceux qui lui sont proches et des autorités suisses.

Dans le cadre de sa politique restrictive à l'égard des minorités, la RPC pourrait intensifier ses cyberattaques contre la diaspora tibétaine et les ONG qui s'occupent de la question du Tibet. De telles attaques pourraient également viser des gouvernements étrangers, des parlements et des autorités qui se solidarisent avec la communauté tibétaine en exil ou qui, de manière plus générale, traitent de la question des droits des minorités et des groupes dissidents. Dans le contexte des discussions sur la situation des droits de l'homme au Tibet, le Parlement suisse et l'administration fédérale pourraient devenir la cible de cyberattaques chinoises.

4.4 Activités de renseignement visant la communauté ouïgoure

La problématique de la surveillance de la communauté ouïgoure en Suisse se pose, toutes proportions gardées, de la même façon que celle des Tibétaines et des Tibétains. Dans le cadre de la surveillance des dissidentes et dissidents ouïgours en exil, les services chinois infiltrent la communauté au moyen de sources humaines. De même, ils cherchent à manipuler de l'intérieur les courants d'idées et les décisions stratégiques des organisations politiques établies à l'étranger. La Suisse a, jusqu'à présent, été touchée principalement comme pays de transit et de rencontre dans le cadre de ces opérations. Cela s'explique par la taille relativement faible de la communauté ouïgoure en Suisse par rapport à celles établies dans d'autres pays.

Tout comme pour la communauté tibétaine, les activités de renseignement visant la communauté ouïgoure peuvent mener à des mesures d'intimidation et de répression visant tant les militants établis en Suisse que leurs proches en RPC. Certains cas isolés semblent le confirmer. De même, lors de voyages au Xinjiang de parents d'activistes ouïgours en exil, les services de renseignement ou les forces de police locales peuvent procéder à des interrogatoires poussés, indépendamment de la nationalité des personnes (chinoise ou étrangère).

5 Situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse quant à l'exercice de leurs droits fondamentaux

5.1 La répression transnationale en général

5.1.1 Définition, méthodes et exemples

Dans le présent rapport, on entend par « répression transnationale » l'ensemble des tentatives et des activités transfrontalières d'intimidation ou de répression émanant d'États généralement autoritaires ou non démocratiques²⁵. Ces activités visent par exemple des personnes que ces États perçoivent comme une menace. Le but est de les contrôler ou de les faire taire au moyen d'un large éventail de méthodes. Il s'agit donc de réprimer la contestation, l'activisme et l'opposition en créant un climat de peur au-delà des frontières nationales.

La plupart des cas de répression transnationale se produisent d'une manière subtile, discrète et cachée. Un autre moyen de contrôler les membres d'une diaspora est de prendre des mesures contre leurs proches restés au pays. Les moyens offerts par le numérique en matière de cyberattaques et de cybersurveillance ont démultiplié la portée de la répression transnationale.

5.1.2 Cadre constitutionnel et droits fondamentaux

La répression transnationale porte atteinte à des droits fondamentaux en restreignant ou en éliminant les possibilités d'agir protégées par le droit constitutionnel. Le postulat évoque d'ailleurs expressément la situation des Tibétains « en ce qui concerne la liberté d'expression ». Les droits fondamentaux ainsi menacés sont nombreux : liberté d'expression (art. 16 de la Constitution [Cst.]), droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 Cst.), protection de la sphère privée (art. 13 Cst.), liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.), liberté des médias (art. 17 Cst.), liberté de la science (art. 20 Cst.), liberté de l'art (art. 21 Cst.), liberté de réunion (art. 22 Cst.) et liberté d'association (art. 23 Cst.).

Les droits en matière de communication visés aux art. 16 ss Cst. garantissent notamment à chacun le droit de s'exprimer librement sans craindre ni représailles ni censure. La libre circulation des opinions et des informations permet la formation d'une opinion éclairée, condition élémentaire d'une société ouverte et démocratique, favorise le dynamisme de la société civile, permet la critique du gouvernement²⁶ et offre, de ce fait, une protection contre l'engourdissement de la société et le totalitarisme²⁷. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs estimé dès 1970 que, la liberté d'expression, étant indispensable au plein exercice de la démocratie, mérite une place à part dans la liste des droits individuels garantis par la Constitution et un traitement privilégié de la part des autorités²⁸.

Les atteintes aux droits fondamentaux peuvent être directes ou indirectes. Dans le second cas, la personne concernée n'ose pas user de son droit par peur d'une réaction des autorités et pratique ainsi l'autocensure.

²⁵ Selon Dukalskis, l'Ouzbékistan, la Chine, la Corée du Nord, la Turquie, la Russie, le Tadjikistan, l'Iran et la Syrie font partie des pays générant les trois quarts environ des cas recensés dans la base de données, la Chine figurant au deuxième rang après l'Ouzbékistan (cf. Dukalskis (2021) : 72).

²⁶ Cf. l'[arrêt de la CourEDH du 23 avril 1992 relatif à l'affaire Castells c. Espagne](#), série A, volume 236, § 46, selon lequel, dans un système démocratique, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique.

²⁷ Cf. Biagini Giovanni, Gächter Thomas et Kiener Regina (éd.) (2021) : 535.

²⁸ ATF 96 I 586 consid. 6 ; Biagini Giovanni et al. (2021) : 535, 533 s. ; Müller et Schefer (2008) : 347 s. ; Schefer (2020) : 1413 s.

5.1.3 Effets de la répression transnationale

Des États étrangers recourent à la répression transnationale pour porter atteinte, notamment, au droit fondamental de communiquer en Suisse. Même les cas non graves peuvent restreindre considérablement la liberté d'action des personnes concernées à force de se répéter ou en étant associés à d'autres facteurs. La répression transnationale peut aussi influencer sur les processus démocratiques et sur l'état de droit en sapant la souveraineté de l'État concerné²⁹.

La répression transnationale viole en outre des principes majeurs du droit international tels que le principe de non-ingérence et l'interdiction pour un État d'accomplir des actes qui ne relèvent pas de sa souveraineté. Le fait, pour un État, d'imposer ses intérêts nationaux en dehors de son territoire peut constituer une atteinte au droit international si l'État hôte n'a pas donné son accord. Lorsqu'un État tiers porte atteinte à des droits fondamentaux, influe sur la formation de l'opinion publique et l'élaboration des politiques, sabote des procédures judiciaires ou incite activement à la commission d'une infraction, il y a ingérence dans les compétences clés de l'État visé, et donc atteinte au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces agissements sapent l'ordre international régi par des règles au profit du pouvoir du plus fort³⁰.

5.2 Activités de la RPC en dehors de Chine

Selon le rapport 2021 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, la RPC étend continuellement son influence sur le monde, en recourant notamment à des moyens hégémoniques³¹. Dans le contexte multilatéral, elle s'efforce en outre de modifier les normes internationales et l'ordre mondial dans le sens de ses intérêts³².

Le rapport Weber, qui a été commandé dans le cadre de ce postulat³³, dresse un tableau général des différentes formes de répression transnationale³⁴. Selon ce rapport, la répression transnationale menée par la RPC recouvre tout l'éventail des tactiques existantes et va de pair avec d'autres activités d'influence qui ciblent des associations culturelles, des diasporas et d'autres réseaux ; elle passe aussi par l'exploitation de systèmes juridiques et politiques et par la cooptation de différents acteurs ; elle utilise par ailleurs des technologies de pointe pour mener des attaques sophistiquées de piratage et d'hameçonnage. Selon certains rapports, la répression transnationale émane directement du PCC et englobe son appareil de sécurité et son appareil militaire. Enfin, les « postes de police³⁵ » établis à l'étranger peuvent constituer un autre instrument de contrôle et de répression employée par la RPC. En plus d'offrir des services consulaires, ces postes permettent d'exercer un contrôle supplémentaire sur les ressortissants chinois en dehors du territoire national³⁶.

²⁹ En 2023, le Conseil de l'Europe a déclaré dans sa résolution 2509 que la répression transnationale viole non seulement les droits de l'homme, mais qu'elle constitue aussi une menace pour l'état de droit, la démocratie et la sécurité nationale des États où les personnes visées vivent et ont trouvé refuge. Cf. Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, résolution 2509 (2023).

³⁰ Cf. El-Hitami (2020) ; Michaelsen et Thumfart (2022) ; Weber et al. (2024).

³¹ FF 2021 2895, 11, 13

³² DFAE (2021) : 12

³³ Pour les détails, cf. ch. 5.3.2.1.

³⁴ Cf. Weber et al. (2024) : 13 s.

³⁵ Dos Santos (2022)

³⁶ Cf. ONU, HCDH (2022) : 139. Dans sa résolution du 9 mars 2022, le Parlement européen souligne le rôle crucial que joue dans le contrôle des diasporas vivant sur le sol de l'Union européenne (UE) le Front uni de la Chine, qu'il décrit comme un département dépendant directement du Comité central du PCC et étant chargé de coordonner la stratégie d'ingérence extérieure de la Chine par un contrôle strict des individus et des entreprises chinois à l'étranger (cf. la résolution du Parlement européen du 9.3.2022, ch. 120).

5.3 La situation en Suisse

5.3.1 Répression transnationale et activités d'influence menées en Suisse

Selon le rapport 2021 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, le risque de voir la société civile et les autorités devenir la cible d'activités étrangères d'influence – dont fait partie la répression transnationale - augmente en Suisse.

Ces activités, notamment la répression transnationale, posent problème lorsqu'elles sont dirigées contre le fonctionnement d'un État et de sa société ou qu'elles ont pour but de saper l'état de droit, l'ordre démocratique d'un État ou sa souveraineté, de retarder ou d'influencer des processus de décision ou de saper, de manière générale, la confiance dans les processus démocratiques ou dans l'action de l'État³⁷. Elles peuvent émaner d'États, de partis, d'organisations ou d'autres personnes. Outre un soutien financier ou idéologique, elles comprennent l'exercice de pressions politiques, économiques et militaires. Les activités suivantes en relèvent :

- Les actions secrètes et offensives telles que les actes exécutés de manière illégale pour un État étranger (art. 271 du code pénal [CP]) et les activités d'espionnage (art. 272 CP) ;
- L'utilisation coordonnée de moyens et méthodes légaux et illégaux, de façon subreptice ou trompeuse ou en faisant appel à la corruption, le cas échéant en recourant à la contrainte ou à des actes de violence ;
- Les activités dans le domaine de la communication, de la propagande et de la désinformation.

En Suisse aussi, des services de renseignement étrangers sont impliqués dans des activités d'influence clandestines et indésirables, qui s'exercent notamment sur des membres de diasporas nationales, sur des organisations suisses et sur des journalistes³⁸. On constate régulièrement que des activités d'espionnage prennent pour cible en Suisse des diasporas, des adversaires du régime et des membres de l'opposition³⁹. Cette surveillance s'exerce en particulier sur les groupes qui sont opprimés dans leur pays d'origine⁴⁰. Elle affecte depuis longtemps les ressortissants d'une bonne douzaine d'États⁴¹. Elle peut aussi viser des citoyens suisses dépourvus de tout lien biographique avec l'État qui l'exerce, parce qu'ils s'engagent aux côtés d'activistes étrangers⁴². En particulier la Russie, la RPC, l'Iran, la Turquie et l'Érythrée font partie des pays qui exercent une répression transnationale. Le SRC considère que plusieurs services de renseignement étrangers emploient leurs propres agents à l'ambassade ou dans les consulats de leur pays en Suisse en les faisant passer pour du personnel consulaire, ce qui facilite leur accès aux personnes visées issues de la politique, de l'administration, de l'économie et de l'armée, aux bâtiments, aux manifestations et aux négociations multilatérales. Ces agents jouissent en outre de l'immunité diplomatique, qui les protège contre les poursuites pénales.

³⁷ Cf. l'avis du Conseil fédéral du 19 mai 2021 sur la motion Streiff 21.3187 « Pour une mesure humanitaire exceptionnelle en faveur des personnes vivant de l'aide d'urgence après avoir été déboutées de leur demande d'asile en vertu de l'ancien droit », 18.

³⁸ Cf. SRC (2021) : 79 ; SRC (2022a).

³⁹ Cf. SRC (2021), 75 ; SRC (2016, 2019, 2022a).

⁴⁰ Cf. SRC (2022a) : 66, 69

⁴¹ Cf. SRC (2017).

⁴² Cf. SRC (2016).

Plusieurs États ont développé leurs structures de renseignement en Suisse, ce qui pourrait se traduire par une intensification de différentes formes d'activités d'influence et de répression transnationale⁴³.

5.3.2 Activités de la RPC en Suisse

5.3.2.1 Conclusions du rapport Weber

Pour réaliser l'étude commandée par l'OFJ et le SEM, le P^r Weber et son équipe ont mené 57 entretiens avec différentes personnes : Tibétains, Ouïgours, experts et autres interlocuteurs. Ils ont aussi intégré à leurs travaux quatre lettres, une analyse de la littérature scientifique, des articles de journalistes, d'organisations non gouvernementales et de groupes de réflexion, des documents accessibles au public et des cas de répression transnationale exercée contre des Tibétains ou des Ouïgours.

Leurs conclusions sont les suivantes : il est hautement probable que la RPC essaye de **coopter** des Tibétains et des Ouïgours en Suisse afin qu'ils espionnent les membres de leur propre diaspora et exercent sur eux des pressions ; la cooptation a aussi pour but de diviser la diaspora en avivant les tensions entre ses membres ; certaines de ces tentatives sont couronnées de succès ; différentes stratégies sont appliquées selon le statut de séjour et la minorité à laquelle appartiennent les intéressés : les personnes d'ethnie tibétaine ou ouïgoure sans autorisation de séjour qui refusent de collaborer font l'objet de menaces concernant par exemple les membres de leur famille qui résident en RPC ; par contre, les Tibétains mieux lotis économiquement ou établis en Suisse se voient plutôt proposer des avantages, par exemple financiers⁴⁴, ou l'accès à des personnes influentes, à des informations difficiles à obtenir en temps normal ou à des permis de voyager pour rentrer au pays. Les Tibétains cooptés obtiennent la possibilité de mener à bien des projets et des transactions au Tibet ; les Ouïgours se voient proposer l'amélioration des conditions de vie de leurs proches restés au Xinjiang ou le rétablissement des contacts avec eux ; en échange, les espions ainsi recrutés doivent filmer leurs compatriotes lors de manifestations ou d'autres événements et fournir des informations sur eux et sur leurs activités, en relation avec le Congrès mondial des Ouïgours, par exemple⁴⁵.

Selon le rapport Weber, les autorités chinoises abordent certains Tibétains et certains Ouïgours en Suisse pour les sommer de rentrer en RPC, et se servent pour cela de proches restés en Chine, qu'elles obligent à téléphoner aux intéressés. Si ces derniers refusent de rentrer ou de participer à une rencontre avec les autorités chinoises de sécurité organisée dans ce but, leurs proches sont menacés d'arrestation, de perquisitions nocturnes ou d'autres ennuis. Ceux qui acceptent de rentrer s'exposent eux-mêmes à des risques d'enlèvement et de torture, comme l'ont révélé certaines des personnes interrogées⁴⁶.

Le rapport Weber pointe un autre objectif majeur des autorités chinoises, qui est de dissuader les Tibétains et les Ouïgours qui vivent en Suisse de mener des activités politiques. À cette fin, elles emploient la menace, les messages insistants et d'autres formes de harcèlement⁴⁷ : appels téléphoniques récurrents, parfois en pleine nuit, photos de blessés envoyées par SMS, menaces explicites mettant en jeu des proches restés en Chine ou indiquant que le simple fait de se trouver à l'étranger n'est pas un gage de sécurité.

Pour nuire à l'engagement politique des Tibétains et des Ouïgours, les autorités chinoises pratiquent la cyberattaque. Lors des entretiens menés par le P^r Weber et son équipe, plusieurs interlocuteurs ont témoigné de la destruction pure et simple d'ordinateurs et de téléphones

⁴³ Cf. SRC (2019, 2022a) ; SRC (2018) : 79

⁴⁴ Il est question d'individus qui obtiennent soudain les moyens de s'acheter une voiture, voire un logement.

⁴⁵ Cf. Weber et al. (2024) : 16 s.

⁴⁶ Cf. Weber et al. (2024) : 19 s.

⁴⁷ Elles les emploieraient aussi afin d'imposer la cooptation et le retour.

mobiles par des maliciels et autres virus, du piratage et du blocage de comptes Facebook, de comptes de messageries et de serveurs, sans compter la mise en circulation de faux courriels et d'innombrables commentaires de trolls afin de perturber, voire d'empêcher la communication, par exemple lors d'un événement en ligne. Selon le rapport Weber, ce genre d'incident est souvent lié à la défense des intérêts des Tibétains et des Ouïgours⁴⁸.

Par ailleurs, plusieurs des personnes interrogées ont déclaré soupçonner que les Tibétains et les Ouïgours vivant en Suisse font l'objet d'une surveillance. Il arrive en effet que les autorités chinoises, juste après un échange, se présentent chez l'interlocuteur qui vit en Chine et lui posent des questions sur l'autre personne, qui vit en Suisse, allant parfois jusqu'à lui confisquer son téléphone mobile. Cette surveillance passerait par des applications du type WeChat, WhatsApp ou Tiktok et par les télécommunications en général, téléphonie mobile comprise. Certains pensent en outre que les autorités chinoises recourent à l'hameçonnage, à des logiciels espions et à de faux profils sur les réseaux sociaux afin de recueillir des données numériques et des informations sur les Tibétains et les Ouïgours installés en Suisse⁴⁹.

Selon le rapport Weber toujours, l'activité de surveillance des autorités chinoises, loin de se limiter au numérique, est systématique en Suisse pour les Tibétains et les Ouïgours qui s'exposent : ils sont observés, suivis et filmés lors de manifestations politiques, de rencontres avec d'autres membres de la diaspora, mais aussi dans leurs activités quotidiennes, dans leurs loisirs, dans les cafés et les magasins. Les activités de ce genre seraient le fait des autorités chinoises et de membres du personnel diplomatique mais aussi, et de plus en plus, de Chinois vivant en Suisse. Les informations ainsi collectées serviraient à exercer des pressions : des résidents chinois reçoivent des photos de leurs proches exilés participant à des manifestations, et doivent exiger d'eux qu'ils cessent leur activisme. Selon certains témoignages, certains d'entre eux ont été arrêtés deux jours après avoir reçu de telles photos de Suisse, et auraient disparu depuis⁵⁰.

Pour sanctionner les activités politiques des Tibétains, les autorités chinoises assortiraient par ailleurs la délivrance de visas de conditions telles que la fourniture de renseignements sur des membres de la diaspora ou un engagement écrit à ne plus critiquer la RPC ou à renier le dalaï-lama. Une fois le visa accordé, elles exigeraient en outre des activités de collaboration et d'espionnage en contrepartie⁵¹.

Le rapport Weber dénonce comme un moyen supplémentaire de restreindre la liberté de circulation des personnes exposées et de les empêcher de participer à des organes internationaux le détournement de mécanismes internationaux tels que les notices rouges d'Interpol. Aucun abus de ce genre n'a été signalé en Suisse, mais il y a eu des cas de détournement du système des services de sécurité de l'ONU. À cela s'ajoute le recours aux violences physiques. Lors d'une manifestation tibétaine organisée le 7 septembre 2014 à Bâle dans le cadre de la fête de la lune, les forces de sécurité de l'ambassade de Chine sont intervenues pour arracher les pancartes des mains des militants, plaquant brutalement au sol une jeune femme⁵².

5.3.2.2 Situation dans l'enseignement supérieur en Suisse

Le Conseil fédéral est conscient que les établissements suisses d'enseignement supérieur et de recherche ne sont pas à l'abri des activités d'influence. Ce sujet ne les affecte pas tous de la même façon. Ils l'approchent activement à différents niveaux, mettant en place des bureaux

⁴⁸ Cf. Weber et al. (2024) : 14 s.

⁴⁹ Cf. Weber et al. (2024) : 24 s.

⁵⁰ Cf. Weber et al. (2024) : 21 s.

⁵¹ Cf. Weber et al. (2024) : 17 s.

⁵² Cf. Weber et al. (2024) : 25

de signalement et adoptant des directives. La Conférence des rectrices et recteurs des hautes écoles suisses (Swissuniversities) a publié le 18 mai 2022 un guide pour une collaboration internationale responsable⁵³.

Le lancement d'un réseau regroupant des connaissances sur la Chine est par ailleurs à l'étude, car les universités ont envie et besoin de partager leurs compétences dans ce domaine (échanges réguliers avec d'autres établissements, perception politique de la société et de l'État chinois, etc.).

Les hautes écoles et les établissements de recherche sont aussi sensibilisés aux risques d'espionnage par l'intermédiaire de Technopol, un module du programme de sensibilisation Prophylax du SRC⁵⁴ dont le but est d'accroître la prise de conscience de la menace de l'espionnage et du potentiel d'utilisation abusive des connaissances et du savoir-faire dispensés dans l'enseignement, la recherche et l'administration de ces institutions. Outre la sensibilisation, Technopol propose à son public cible des mesures de sécurité concrètes pour mieux prévenir le transfert illégal de connaissances et de technologies ainsi que la fuite d'informations et de données.

Quant aux écoles polytechniques fédérales, elles sont conscientes que certains étudiants et certains chercheurs sont surveillés par des services de renseignement étrangers. Elles sont en contact régulier avec le SRC afin de sensibiliser les chercheurs et de prévenir l'espionnage scientifique. L'EPFL a entrepris de vérifier de plus près le financement des chercheurs invités. L'ETH Zurich a déjà affiné ses procédures d'admission des étudiants, d'embauche du personnel et d'invitation des professeurs et des chercheurs invités, en définissant des paliers à partir desquels un examen approfondi s'impose.

5.3.2.3 Appréciation du Conseil fédéral

La RPC est (avec la Russie) une actrice de premier plan en matière d'activités d'influence en Suisse⁵⁵ et ce rôle ne fait que s'affirmer avec le temps⁵⁶. Cela va du lobbying politique ordinaire et de la diplomatie publique aux activités d'espionnage sur le sol suisse. Selon l'appréciation du SRC, les activités d'espionnage de la RPC représentent, outre celles de la Russie, une menace importante pour notre pays⁵⁷. Les services de renseignements chinois recherchent des renseignements politiques sur la Suisse et sur ses diasporas tibétaine et ouïgoure⁵⁸, qu'ils cherchent à influencer. La complexité croissante des cyberattaques perpétrées en Suisse atteste, du reste, de l'amélioration continue de ses cybercapacités civiles et militaires⁵⁹. Dans son rapport sur la politique de sécurité du 24 novembre 2022, le Conseil fédéral a déjà indiqué qu'il fallait s'attendre à ce que les activités de renseignement de la RPC continuent de s'intensifier⁶⁰.

Il faut déduire du rapport Weber que la répression émanant de la RPC agit jusqu'en Suisse et emploie un large éventail de méthodes, y compris des actes potentiellement punissables, que la RPC porte atteinte aux droits fondamentaux de personnes vivant en Suisse et que, lorsque des Tibétains exercent en Suisse leur liberté d'expression, ils exposent leurs proches restés

⁵³ Swissuniversities (2022) Ce guide a pour but d'aider les hautes écoles suisses, leurs décideurs et leurs communautés universitaires (enseignants, chercheurs, étudiants, personnel technique et administratif) à évaluer les avantages, les défis et les risques liés à la collaboration internationale envisagée, à exploiter les ressources existantes et à tirer les leçons des meilleures pratiques. Dans le cadre de leur autonomie, les hautes écoles suisses et leurs communautés respectives sont responsables de leurs propres activités. Le guide vient compléter les directives et les règlements de chaque établissement.

⁵⁴ SRC (2022a)

⁵⁵ FF 2021 2895, 18

⁵⁶ SRC (2022b)

⁵⁷ SRC (2023) : 62 ; SRC (2020)

⁵⁸ SRC (2019, 2020) ; SRC (2020) : 78; DFAE (2021)

⁵⁹ SRC (2019); FF 2021 2895, 17

⁶⁰ FF 2021 2895, 15

en Chine à des conséquences⁶¹. Les tentatives d'intimidation des diasporas constituent une violation des droits garantis par la Suisse. La répression transnationale sape la protection que notre pays entend offrir à tous ses habitants⁶². Ces activités sont donc susceptibles de nuire à la démocratie et à l'état de droit en Suisse.

⁶¹ Weber et al. (2024)

⁶² SRC (2016)

6 Mesures étrangères et internationales de protection contre la répression transnationale

6.1 Conclusions de l'étude comparative de l'ISDC

L'Institut suisse de droit comparé (ISDC) a réalisé sur mandat de l'OFJ une étude comparative des stratégies et des mesures mises en place par différents États occidentaux pour lutter contre la répression transnationale, c'est-à-dire les atteintes aux droits fondamentaux et les pressions (ou les tentatives en la matière) exercées sur leur territoire par d'autres États⁶³. Cette étude examine la situation de l'Allemagne, de l'Australie, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède. Elle ne précise pas quels sont les États d'où émane la répression transnationale⁶⁴. Dans son étude, l'ISDC classe les pays selon qu'ils accordent au phénomène une importance majeure – Suède, Royaume-Uni et États-Unis –, moyenne – Canada, Allemagne, France et Pays-Bas – ou faible – Australie et Belgique. L'Italie lui accorde actuellement une importance de faible à moyenne. Ce classement a été effectué en 2023 et correspond donc à un instant T.

L'étude de l'ISDC montre que tous les États pris en considération ont constaté le phénomène de la répression transnationale contre des diasporas et s'efforcent de le contrer. Ils manifestent par là leur attachement à la protection des intérêts de sécurité au sens strict et des biens juridiques individuels. Nombre d'États sont par ailleurs disposés à sanctionner les auteurs d'actes de répression transnationale, même si leur territoire ou leurs intérêts propres ne sont pas directement visés. Ils recourent pour cela à des mesures internationales, comme déclarer un diplomate *persona non grata*, ou nationales, comme édicter des restrictions de voyage ou geler des avoirs (Canada, Allemagne, France, Royaume-Uni et États-Unis).

Voici quelques exemples de mesures prises en la matière : aux États-Unis, la loi relative à la responsabilité et à la prévention en matière de répression transnationale (*TRAP Act*) instaurée en 2021 a mis en place de nouvelles conditions afin d'éviter les abus liés aux notices d'Interpol. Des démarches sont entreprises par ailleurs pour définir et déclarer punissable la répression transnationale ; plusieurs projets dans ce sens sont déjà bien avancés : ils prévoient notamment un rapport annuel sur les cas de répression transnationale constatés aux États-Unis et une meilleure coordination des services compétents. Le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) a établi une définition opérationnelle de la répression transnationale, fléau qu'il combat dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il a par exemple publié un « guide d'intervention en cas de menace et d'intimidation » à destination des victimes potentielles. Il publie par ailleurs la liste des personnes arrêtées pour activités de répression transnationale. Par ailleurs, le secrétaire d'État a sensibilisé par écrit toutes les missions des États-Unis à la menace que représentent les mesures de répression transfrontalière aux États-Unis et ailleurs, en les condamnant⁶⁵. Aux Pays-Bas, depuis 2022, le droit national punit les actes nuisibles en faveur d'une puissance étrangère lorsque leur auteur sait ou assume qu'il met en péril la sécurité d'au moins une personne. Les Pays-Bas ont par ailleurs adopté différentes mesures contre les ingérences étrangères⁶⁶. La République fédérale d'Allemagne promeut activement le recours à des sanctions au sein de l'UE⁶⁷. L'Australie a créé dans le domaine de la formation un groupe de travail sur l'ingérence étrangère dans le secteur universitaire (*University Foreign Interference Taskforce*) et élaboré des lignes directrices pour lutter contre ce phénomène. Conformément à sa loi de 2018 sur l'espionnage et l'interférence étrangère (*Espionage and*

⁶³ ISDC (2023)

⁶⁴ Elle n'est donc pas focalisée sur la RPC ou sur un autre État en particulier.

⁶⁵ ISDC (2023) : 23 s.

⁶⁶ ISDC (2023) : 17 s.

⁶⁷ ISDC (2023) : 15 s.

Foreign Interference Act), est passible de sanctions quiconque s'imisce dans les institutions démocratiques de l'Australie pour le compte d'un État étranger ou soutient les activités de renseignement d'un tel État. Tout comportement susceptible d'influencer une autre personne dans l'exercice de ses droits ou de ses obligations est interdite. En outre, le *Foreign Influence Transparency Scheme* exige l'enregistrement de toute personne et de toute organisation qui œuvre au service d'un État étranger⁶⁸.

6.2 Mesures internationales de protection contre la répression transnationale

L'art. 41, al. 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁶⁹ dispose que, sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État. Les diplomates sont donc tenus de respecter le droit de l'État hôte, tant à titre professionnel qu'à titre privé⁷⁰.

Selon l'art. 9 de la Convention, « l'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire. »

⁶⁸ ISDC (2023) : 9 s.

⁶⁹ RS 0.191.01, entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964

⁷⁰ Baldegger (2015) : 166

7 Mesures et principes nationaux de protection contre la répression transnationale

7.1 Remarque préliminaire

Un État qui agit en dehors de son territoire est tenu de respecter les normes juridiques locales, notamment les garanties en matière de droits de l'homme et les libertés fondamentales. C'est donc à l'aune du droit suisse qu'il faut juger les activités d'influence de la RPC sur le territoire suisse⁷¹.

7.2 Diplomatie des droits de l'homme

La Suisse et la RPC entretiennent depuis 1991 un dialogue bilatéral franc et critique sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur la liberté d'expression et les droits des minorités (y compris la situation dans les régions tibétaines de la RPC et au Xinjiang). Ces dernières années, la RPC s'est montrée de moins en moins encline à discuter de ces sujets, invoquant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. La 17^{ème} édition de ce dialogue a eu lieu en juillet 2023 à Berne. La Suisse évoque aussi la situation au Tibet et au Xinjiang au sein du Conseil des droits de l'homme ou de la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU. La répression transnationale de la Chine s'inscrit dans le cadre d'échanges diplomatiques réguliers en matière de droits de l'homme avec des pays partageant les mêmes idées.

7.3 Infractions au sens du code pénal suisse

Le code pénal ne mentionne pas la répression transnationale en tant que telle. Néanmoins, les actes associés sont punissables lorsqu'ils sont suffisamment graves. Il considère comme des infractions contre l'intérêt général les actes exécutés sans droit pour un État étranger (art. 271 CP) et l'espionnage (art. 272 CP). Dans le contexte qui nous intéresse, différents actes peuvent constituer des infractions contre des intérêts individuels. Par exemple : les infractions contre le domaine secret ou le domaine privé (art. 179 ss CP), les menaces (art. 180 CP), la contrainte (art. 181 CP), l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur (art. 147 CP) ou la soustraction de données (art. 143 CP). L'initiative parlementaire 19.433 « Étendre au harcèlement obsessionnel (« stalking ») le champ d'application des dispositions du CP relatives aux délits », déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national, vise en outre à inscrire l'infraction de harcèlement obsessionnel dans le CP et dans le code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM).

7.4 Espionnage au sens des art. 272 ss CP

L'art. 272, ch. 1, CP dispose que « quiconque, dans l'intérêt d'un État étranger, ou d'un parti étranger ou d'une autre organisation de l'étranger, et au préjudice de la Suisse ou de ses ressortissants, habitants ou organismes, pratique un service de renseignements politiques, ou organise un tel service » et « quiconque engage autrui pour un tel service ou favorise de tels agissements » est passible de sanctions. Selon le Tribunal fédéral⁷², le but de cette disposition est de protéger avant tout la souveraineté territoriale, la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, mais aussi les individus, contre les attaques étrangères.

Les renseignements politiques sur la Suisse, ses ressortissants, ses habitants ou ses organismes ne doivent pas nécessairement porter sur des secrets d'État ou autres. Ils concernent

⁷¹ Le Comité des droits de l'homme de l'ONU considère lui aussi que ces droits appartiennent aux habitants d'un territoire quelle que soit la souveraineté qui y est exercée. C'est aussi ce que dit l'art. 41, al. 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (voir pt 4.5.1.2).

⁷² ATF 74 IV 203

plutôt des faits qui ne sont pas de notoriété publique. Selon la jurisprudence, l'information ou le renseignement en question peut porter sur des circonstances ou des développements politiques généraux, mais aussi sur l'orientation politique de l'activité d'un individu⁷³. Peu importe qu'il soit ou non vrai, ou important aux yeux de son destinataire⁷⁴. Le renseignement est réputé politique en fonction de la perception qu'en a son destinataire, laquelle peut différer considérablement de celle qu'en a le pays espionné⁷⁵.

Toute identification et transmission d'un renseignement politique qui n'est pas de notoriété publique sur une situation propre à la Suisse ou sur des personnes qui y vivent peut constituer une infraction de « service de renseignements politiques », pour autant qu'elle serve les intérêts d'un autre État et qu'elle ne soit pas exclusivement destinée à un particulier. Il en va de même de la surveillance d'une personne ou de l'acceptation d'un mandat d'informateur⁷⁶.

7.5 Infractions à la législation pénale militaire

L'applicabilité des dispositions du droit pénal militaire dépend de la personne qui a commis l'infraction. Les infractions punies par le droit pénal militaire entrent en ligne de compte si la personne en question est soumise au droit pénal militaire conformément aux art. 3 ss CPM ou qu'elle a participé à une infraction purement militaire au sens des art. 61 à 114 CPM⁷⁷.

Les civils et les militaires étrangers sont soumis au droit pénal militaire dans les cas visés à l'art. 3, al. 1, ch. 7 à 9, CPM. Le cas visé à l'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM revêt un intérêt particulier en l'occurrence : selon cette disposition, sont soumis au droit pénal militaire les civils ou les militaires étrangers qui se rendent coupables de trahison par violation de secrets relevant de la défense nationale (art. 86 CPM)⁷⁸.

7.6 Action pénale

Les infractions énoncées ci-dessus sont poursuivies soit d'office, soit sur plainte. L'expérience montre que, dans le domaine de l'espionnage, les enquêtes sont complexes, qu'elles durent longtemps et qu'elles échappent régulièrement à l'entraide judiciaire internationale. Dans le cadre de l'action pénale qui suit, il faut au moins vérifier au cas par cas les immunités diplomatiques ou consulaires invoquées et les qualifier juridiquement. Conformément à l'art. 66 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales, la poursuite des infractions politiques supposées est soumise à l'autorisation du Conseil fédéral, qui peut la refuser si les intérêts du pays l'exigent. En pratique, le Conseil fédéral refuse son autorisation chaque fois qu'il faut protéger les intérêts supérieurs de l'État. Lorsque la personne en question est soumise au droit pénal militaire, elle est justiciable des tribunaux militaires, qui jugeront de la punissabilité de son comportement. Les lésés peuvent participer à la procédure pénale en tant que partie pénale ou civile.

⁷³ Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n 2 avec renvoi à l'ATF 82 IV 163.

⁷⁴ Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n 2 avec renvoi aux ATF 80 IV 84, 89 et 89 IV 207.

⁷⁵ Selon la jurisprudence actuelle, est politique tout ce que l'État étranger tente de savoir sur les ressortissants, les habitants ou les associations suisses comme étant politiquement significatif. Les services secrets d'un État autoritaire peuvent aussi considérer comme politiquement intéressants des aspects qui ne le sont pas pour le pays espionné. Il faut donc évaluer le sens d'un renseignement pour son destinataire en fonction du système de référence politique de celui-ci et du contexte.

⁷⁶ Cf. Isenring (2022) : 739 s., art. 272 2. *Verbotener Nachrichtendienst*. n. 2.

⁷⁷ RS 321.0. Fait exception à ce principe la soumission au droit pénal militaire dans les cas visés à l'art. 3, al. 1, ch. 8 et 9, CPM ou aux art. 7 à 9 de la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518). Dans ces cas-là, l'auteur des faits est aussi soumis au droit pénal militaire (voir Flachsmann et al. [2019] : 11).

⁷⁸ L'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM ne parle pas d'espionnage. Il s'agit sans doute d'un oubli du législateur, qui n'a pas pensé, lorsque la mention « Espionnage et » a été ajoutée en tête du titre marginal de l'art. 86 CPM le 1^{er} avril 1998, à modifier simultanément l'art. 3, al. 1, ch. 7, CPM (voir FF 1996 IV 533, 589).

7.7 Aide aux victimes

Pour que l'aide aux victimes soit octroyée, il n'est pas nécessaire que l'auteur ait été condamné ni qu'il fasse l'objet d'une procédure pénale (art. 1, al. 3, de la loi sur 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes [LAVI]). Il faut par contre qu'un comportement relevant du droit pénal ait causé une vraie atteinte, laquelle doit en outre présenter une certaine gravité. Les infractions contre la vie et l'intégrité physique (art. 111 ss CP), contre la liberté (art. 180 ss CP) et contre l'intégrité sexuelle (art. 187 ss CP) entraînent l'application de la LAVI pour autant que toutes les conditions légales soient remplies⁷⁹. L'aide aux victimes est accordée lorsque l'infraction a été commise en Suisse (art. 3, al. 1, LAVI).

7.8 Mesures de protection contre le détournement des notices d'Interpol et de respect du principe de non-refoulement

Interpol diffuse notamment des demandes internationales de recherche et d'arrestation aux fins d'extradition de personnes recherchées pour des motifs de droit pénal. Dans les affaires portant sur des infractions purement politiques ou sur des poursuites pour des motifs politiques, il refuse, en vertu de l'art. 3 de son statut, toute coopération et donc toute diffusion de demandes de recherche. Interpol informe l'OFJ de la situation. L'OFJ décide alors, y compris dans les cas où Interpol n'intervient pas, s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande et, dans l'affirmative, selon quelles modalités. La personne concernée a la possibilité de demander la suppression de la notice qu'elle estime abusive. Si elle a déposé une demande d'asile, l'autorité chargée de l'entraide judiciaire ne pourra l'extrader vers l'État persécuteur (généralement l'État d'origine) que si la demande d'asile a été définitivement rejetée. Pour les réfugiés reconnus, l'extradition sera refusée en vertu du principe de non-refoulement. Il reste cependant possible d'extrader un réfugié reconnu comme tel en Suisse vers un État tiers s'il ne risque pas une expulsion en chaîne et que l'État tiers respecte le principe du non-refoulement.

7.9 Mesures relevant du SRC

Le SRC a notamment pour tâches de contribuer à préserver les fondements de la démocratie et de l'État de droit en Suisse et à protéger les libertés individuelles de sa population, d'augmenter la sécurité de la population et de soutenir la capacité d'action de la Suisse (art. 2 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement [LRens ; RS 121]). Il lui appartient aussi de déceler et de prévenir les menaces que représente l'espionnage pour la sûreté, d'apprécier la menace et d'informer les services fédéraux concernés (art. 6, al. 2, LRens). Le SRC examine aussi des demandes d'accréditation de diplomates et de fonctionnaires internationaux et des demandes de visa sous l'angle d'une mise en danger de la sûreté intérieure⁸⁰. Les tâches du SRC comprennent aussi la communication d'informations aux autorités de poursuite pénale (Ministère public de la Confédération). Les activités de renseignement des États étrangers étant menées secrètement, il est difficile d'en détecter et d'en identifier les agents et les commanditaires. Compte tenu des difficultés auxquelles se heurte la poursuite pénale des infractions liées à la répression transnationale, la prévention revêt une importance capitale. Le SRC réalise des programmes d'information et de sensibilisation (art. 6, al. 6, LRens) et publie son évaluation des activités d'espionnage en Suisse dans le rapport annuel *La Sécurité de la Suisse*. Toute personne domiciliée en Suisse devrait signaler les tentatives de recrutement au SRC⁸¹.

⁷⁹ Cf. CDAS (2010) : 12

⁸⁰ SRC (2022a), 87 ; SRC (2021) : 95

⁸¹ SRC (2016) : 82

7.10 Mesures et possibilités supplémentaires

7.10.1 Mesures relevant du droit des télécommunications

Le Conseil fédéral, dans son rapport du 15 décembre 2023 faisant suite au postulat 20.3984, déposé par Jon Pult, a exposé les moyens de réduire les risques géopolitiques liés aux infrastructures numériques comme la 5G et à des fournisseurs d'équipements comme le chinois Huawei. Ces moyens sont pertinents dans le contexte qui nous préoccupe ici, vu les méthodes employées aux fins de la répression transnationale et les conclusions du rapport Weber. Le Conseil fédéral estime nécessaire de prévoir dans la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10) une nouvelle disposition lui donnant la possibilité de prendre, dans le respect des obligations internationales de la Suisse, les mesures qui s'imposent lorsqu'un risque géopolitique se matérialise. Il s'agit de lui permettre d'interdire l'acquisition, la mise en place et l'exploitation d'équipements provenant de fournisseurs jugés problématiques pour la sécurité de notre pays ou qui sont détenus, contrôlés ou sous l'influence d'un État étranger présentant un risque géopolitique pour la Suisse⁸². Une telle interdiction pourrait en outre avoir un effet de frein sur les activités de répression transnationale.

7.10.2 Sélection des interprètes dans la procédure d'asile

L'audition sur les motifs de la demande d'asile est un élément essentiel de la procédure d'asile. Elle a lieu dans la langue maternelle du requérant, avec le concours d'un interprète externe. Par le passé, plusieurs voix se sont élevées pour exprimer la crainte que des espions de l'État de provenance des requérants pourraient figurer parmi ces interprètes. Le SEM prend très au sérieux ce genre de remarque et accorde l'attention nécessaire aux questions de sécurité et d'indépendance dès le processus de recrutement. L'art. 29a LAsi lui permet du reste depuis 2024 d'ordonner des contrôles de loyauté et de sécurité. Outre le contrôle de qualité interne, la représentation juridique gratuite apporte une protection supplémentaire aux requérants d'asile.

7.10.3 Instruments de droit civil visant à empêcher les mesures de surveillance et autres prises par des particuliers

En Suisse, un particulier qui est la cible de mesures de surveillance ou d'intimidation de la part d'un autre particulier n'a à sa disposition, pour se défendre, que des instruments de droit civil. La personne concernée subit généralement une atteinte illicite à sa personnalité et peut donc agir en justice pour sa protection contre toute personne qui y participe (art. 28, al. 1, du code civil [CC]). L'art. 28 CC ne la protège cependant pas contre les mesures étatiques, c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas aux relations de droit public⁸³. Le demandeur peut requérir le juge d'interdire une atteinte illicite, si elle est imminente, ou de la faire cesser, si elle dure encore (art. 28a, al. 1, ch. 1 et 2, CC). La plainte contre X n'existe pas en droit civil. Le plaignant doit prouver au juge qu'il a subi une atteinte illicite à sa personnalité de la part d'une personne clairement identifiée. L'exécution d'une décision à l'étranger engendre par ailleurs des difficultés pratiques⁸⁴.

⁸² Cf. le rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2020 [Infrastructure numérique. Réduire les risques géopolitiques](#)

⁸³ ATF 98 Ia 508 consid. 8a ; Hausheer et Aebi-Müller (2020), ch. 471

⁸⁴ Cf. le rapport du Conseil fédéral du 11 décembre 2015 [La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet](#), p. 95 s.

8 Conclusions

Le présent rapport expose la situation des Tibétains et des Ouïgours en Suisse, en particulier sous l'angle de la liberté d'expression et de la surveillance.

La répression transnationale étend le champ de l'autoritarisme au-delà des frontières nationales des États. La Suisse n'est pas épargnée par ces activités. Selon les connaissances actuelles, d'autres pays que la Chine, comme la Russie, l'Iran et la Turquie, sont à l'origine de la répression transnationale. Selon les conclusions des services de renseignement, la RPC est, entre autres, un acteur de premier plan. En Suisse, elle vise les membres de groupes qui sont réprimés à l'étranger et des membres de la société civile. Elle peut aussi s'exercer à des fins de recherche d'informations contre des ressortissants suisses qui agissent comme sympathisants ou comme défenseurs d'une cause par conviction personnelle. La répression transnationale restreint la liberté d'action garantie par la Constitution et par les droits de l'homme de personnes vivant en Suisse. Elle est capable d'influer sur la formation de l'opinion publique et donc sur la démocratie, sur l'état de droit et sur l'action de l'État. En diluant les normes internationales, elle parvient à saper l'ordre international régi par des règles au profit du pouvoir du plus fort.

Bien que les conséquences de la répression transnationale ne soient pas aussi facilement identifiables que celles du terrorisme, par exemple, elles constituent à long terme une menace considérable pour la souveraineté de la Suisse. Le phénomène est amené à s'amplifier sous les effets conjugués de la transformation numérique, de la coopération de plus en plus étroite qui lie les États autoritaires et de méthodes toujours plus insidieuses.

Il est clair que la répression transnationale s'attaque à l'ordre juridique suisse et à l'ordre international régi par des règles. Il faut donc la combattre. Le Conseil fédéral a d'ailleurs relevé la problématique des activités d'influence et de désinformation dans son rapport du 19 juin 2024 en réponse au postulat 22.3006 « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », dont la rédaction s'est déroulée en échange mutuel avec celle du présent rapport.

S'agissant de la situation des Tibétains et des Ouïgours, le rapport Weber confirme l'existence de la répression transnationale en Suisse comme dans d'autres États où ils ont trouvé refuge. Il juge hautement probable que la RPC essaye de coopter des Tibétains et des Ouïgours en Suisse afin qu'ils espionnent les membres de leur propre diaspora et exercent des pressions sur eux. Le rapport Weber pointe un autre objectif majeur des autorités chinoises : dissuader les Tibétains et les Ouïgours qui vivent en Suisse de mener des activités politiques. À cette fin, les autorités chinoises recourent notamment à des cyberattaques. Par ailleurs, on soupçonne que les communications des Tibétains et des Ouïgours vivant en Suisse fait l'objet d'une surveillance. Les sources du rapport Weber permettent d'affirmer qu'il est avéré et fréquent que les Tibétains et les Ouïgours qui s'exposent soient systématiquement observés ou photographiés en Suisse.

Le présent rapport expose les instruments nationaux et internationaux qui existent pour se défendre contre de tels agissements. Sur le plan international, il faut citer la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'étude comparative de l'ISDC montre que plusieurs États sont aux prises avec la répression transnationale.

Il faut lutter contre ce phénomène à tous les niveaux car il s'exerce en partie à l'intérieur et en partie à l'extérieur des frontières suisses (refus de visa ou interdiction du retour au pays, pressions ou menaces à l'encontre des proches au pays). Il touche également les intérêts collectifs et individuels. Prendre en considération tous les niveaux signifie impliquer les cantons dans la lutte contre ce phénomène.

Il faut préciser que les faits documentés dans le rapport Weber ne sont pas tous constitutifs d'une infraction et ne remplissent pas tous les critères justifiant une intervention de l'État. Toutefois, le fait que des personnes se sentent surveillées en permanence et fassent l'objet de différentes formes de harcèlement entretient un climat de peur et restreint l'exercice de leurs droits fondamentaux.

9 Mesures

Les possibilités d'action se situent à deux niveaux :

1. Au niveau international, en donnant à la Chine et à tous les États contribuant à des actes de répression transnationale une réponse diplomatique par laquelle elle signifie qu'elle ne tolère pas de tels actes ;
2. Au niveau national, en prenant des mesures internes visant à sensibiliser les autorités et à soutenir les victimes.

Au niveau national, le droit suisse prévoit déjà un arsenal de mesures pour les actes qui atteignent un certain degré de gravité. Le Conseil fédéral estime cependant que des mesures s'imposent notamment dans les domaines de la sensibilisation des autorités et du soutien aux victimes, mais que, loin de se limiter à une communauté particulière, elles doivent viser toutes les victimes de répression transnationale.

Face à ce constat, le Conseil fédéral prend les mesures suivantes :

1. Des mesures touchant à la diplomatie et aux affaires étrangères :
 - La répression transnationale est abordée dans le cadre du Dialogue sur les droits de l'homme avec les États concernés.
2. Des mesures dans le domaine de la coordination, de la prévention et de la sensibilisation nationales :

Il s'agit de définir plus précisément les moyens d'action de toutes les autorités concernées aux niveaux fédéral et cantonal, en exploitant au mieux les instruments existants et en créant des synergies interinstitutionnelles et interdisciplinaires.

Au vu de ce qui précède, le DFJP, en collaboration avec le RNS, fera examiner, via ses plateformes politiques et opérationnelles, les mesures suivantes :

- Clarification des compétences, de la procédure et des canaux de communication à suivre, et analyse de l'efficacité des instruments et des moyens existants pour appréhender les cas de répression transnationale avérée ou supposée ;
- Sensibilisation et formation des services fédéraux, cantonaux et communaux potentiellement confrontés à des cas de répression transnationale ou à leurs conséquences afin qu'ils sachent mieux l'identifier, la traiter de manière adéquate dans leur champ de compétences et transmettre les informations au service qui convient ;
- Encouragement et institutionnalisation des échanges avec les diasporas concernées ;
- Nécessité et pertinence d'un service de conseil facile d'accès pour les victimes et les témoins de répression transnationale.

10 Bibliographie

- Alpermann, Björn. (2022). *Xinjiang. China und die Uiguren*. Würzburg : Würzburg University Press.
<https://doi.org/10.25972/WUP-978-3-95826-163-1>.
- Baldegger, M. (2015). *Das Spannungsverhältnis zwischen Staatenimmunität, diplomatischer Immunität und Menschenrechten*. Genève, Zurich, Bâle, Bâle : SwissLex ; Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Barnett, R. (2019). *Tibet*. In W. A. Joseph (éd.), *Politics in China. An introduction* (p. 457 à 486). New York, NY : Oxford University Press.
- Biagini Giovanni, Gächter Thomas et Kiener Regina (éd.). (2021). *Staatsrecht* (3^e édition). Zurich: Dike Verlag Zürich.
- Birrer, R. (2019, 7 mai). *Wir müssen die Schweiz warnen. Hiesige Uiguren kritisieren das Seidenstrasse-Abkommen mit China. Selbst in der Schweiz spüren sie die Überwachung*. *Tages-Anzeiger*, p. 3.
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS (éd.). (2010). *Recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) pour l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI) du 21 janvier 2010*. Consultable sur https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2010.01.21_SODK_Empf_OH_mit_sechs_Fachempfehlungen_farbig_fr.pdf
- Département fédéral des affaires étrangères (éd.) (2021). *Stratégie Chine 2021-2024*. Berne. Consultable sur https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/China_Strategie_2021-2024.
- Donatsch, A. (éd.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21^e édition revue et corrigée). Zurich : Orell Füssli Verlag.
- Dos Santos, N. (2022, 4 4 décembre). *China operating over 100 police stations across the world with the help of some host nations, report claims*. CNN. Consultable sur <https://edition.cnn.com/2022/12/04/world/china-overseas-police-stations-intl-cmd/index.html>
- Dukalskis, A. (2021). *Making the World Safe for Dictatorship*. Oxford : Oxford University Press.
- El-Hitami, H. (2020, 28 décembre). *Zeugen gegen syrische Kriegsverbrecher in Koblenz*. *Der Spiegel*, 52.
- Flachsmann, S., Fluri, P., Görlich Käser, G., Isenring, B., Maurer, H. et Wehrenberg, S. (2019). *Tafeln zum Militärstrafrecht* (4^e édition). Genève, Zurich, Bâle, Zurich, Bâle, Genève : SwissLex; Schulthess Juristische Medien AG.
- Frechette, A. (2004). *Tibetans in Nepal. The dynamics of international assistance among a community in exile* (*Studies in forced migration*, v. 11, [Proof]). New York : Berghahn Books.
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2018-19*. Consultable sur https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_18_19.pdf
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2019-20*. Consultable sur https://mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_19_20.pdf
- Gouvernement indien, ministère de l'Intérieur (éd.). *Annual Report 2021-22*. Consultable sur https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport202122_24112022%5B1%5D.pdf
- Hausheer, H. et Aebi-Müller, R. E. (2020). *Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches* (Stämpfli juristische Lehrbücher, 5^e édition). Berne: Stämpfli.
- Institut suisse de droit comparé ISDC (éd.). (2023, 11 avril). *ADDRESSING TRANSNATIONAL REPRESENTATION: A REPORT ON THE APPROACHES OF Australia, Belgium, Canada, France, Germany, Netherlands, Sweden, United Kingdom and the United States*. Dorigny.

- Iserning B. (2022): *StGB/JStG Kommentar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG*. In: Donatsch, A. (éd.). (2022). *StGB, JStG. Kommentar: mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG* (Navigator.CH, 21., édition revue). Zurich : Orell Füssli Verlag, 739 s.
- Lauber, M. et Medved, A. *Staatsschutz für Wirtschaftsgeheimnisse*. In *Top Secret - Geheimnisschutz und Spionage* (vol. 157). Consultable sur <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/112137/>.
- Le Conseil fédéral (1996, 15 octobre). Message concernant la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire (droit pénal et procédure pénale des médias) du 17 juin 1996 (FF 1996 IV 525). Berne. Consultable sur https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/4_525_533_449/fr.
- Le Conseil fédéral (2015, 11 décembre). La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet. Rapport du Conseil fédéral du 11 décembre 2015. Berne. Consultable sur <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2015-12-11.html>.
- Le Conseil fédéral (2021, 24 novembre). La politique de sécurité de la Suisse (FF 2021 2895). Berne. Consultable sur <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/fr>.
- Le Conseil fédéral (2023, 15 décembre). Infrastructure numérique. Réduire les risques géopolitiques, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3984 Pult du 14 septembre 2020. Berne. Consultable sur <https://newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/85383.pdf>.
- Leh, M. (2018). *Wir Tibeter sind in einer Notlage - Ein Gespräch mit dem buddhistischen Mönch und Menschenrechtler Golog Jigme über die Lage in Tibet*. *Pogrom – Gesellschaft für bedrohte Völker*, (1), 63-66.
- Memory of Nations (éd.). (1974). *Döndub Wangchen: The Escape*. Consultable sur <https://www.pametnaro.cz/en/wangchen-dondub-wangchen-dhondup-1974>.
- Michaelsen, M. et Thumfart, J. (2022). *Drawing a line: Digital transnational repression against political exiles and host state sovereignty*. Cambridge. Consultable sur <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/drawing-a-line-digital-transnational-repression-against-political-exiles-and-host-state-sovereignty/3ecdbab553f74334c3e3ddb805bfad0c>.
- Müller, J. P. et Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4^e édition). Berne : Stämpfli Verlag AG.
- ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2023). *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Chine (y compris Hong Kong (Chine) et Macao (Chine))*. Genève. Consultable sur <https://digitallibrary.un.org/record/4007077?ln=fr&v=pdf>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2022). *OHCHR assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. Consultable sur <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2023a). *China: UN experts alarmed by separation of 1 million Tibetan children from families and forced assimilation at residential schools*. Genève. Consulté le 13 mai 2023. Consultable sur <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/china-un-experts-alarmed-separation-1-million-tibetan-children-families-and>.
- ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2023b). *China: "Vocational training" programmes threaten Tibetan identity, carry risk of forced labour, say UN experts*. Consulté le 13 mai 2024. Consultable sur [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GE-NEVA%20\(27%20April%202023\)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/china-vocational-training-programmes-threaten-tibetan-identity-carry-risk#:~:text=GE-NEVA%20(27%20April%202023)%20%E2%80%93,identity%2C%20to%20monitor%20and%20politically).
- Parlement européen (2024). *Ingérence étrangère : comment le Parlement lutte contre la menace qui pèse sur la démocratie européenne*. Consultable sur <https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20240404STO20215/action-du-parlement-europeen-contre-l-ingerence-etrangere>
- Ritter, J. (2024, 16 avril). *Eine Drehscheibe für russische Spione im Herzen Europas*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, p. 3.
- Robin, F. (2021). *Les restaurants tibétains de Paris, témoins ethno-politiques des deux vagues de l'exil tibétain en France* (Institut national des langues et civilisations orientales INALCO, éd.). Consultable sur

- <http://www.inalco.fr/itineraires/9/restaurants-tibetains-paris-temoins-ethno-politiques-deux-vagues-exil-tibetain-france>.
- Schefer, M. (2020). *Kommunikationsgrundrechte*. In O. Diggelmann, M. Hertig, B. Schindler et D. Thürer (éd.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess.
- Schweizer, R. (2017). *Völkerrechtliche Schranken internationaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten*. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1089, 1101 s.
- Secrétariat d'État aux migrations (1995-2022). Statistique en matière d'asile de 1995 à 2022. Consultable sur <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>.
- Secrétariat d'État aux migrations (2013, 30 juin). *Focus India : The Tibetan Community in India*. Berne.
- Service de renseignement de la Confédération (2015). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2015 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39237.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2016). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2016 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48134.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2017). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2017 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48133.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2018). *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation 2018 du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52217.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2019). *La sécurité de la Suisse 2019. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/57074.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2020). *La sécurité de la Suisse 2020. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/63413.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2021). *La sécurité de la Suisse 2021. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/67045.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2022a). *La sécurité de la Suisse 2022. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/72369.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2022b). *TECHNOPOL. Le monde académique en ligne de mire. Un module du programme de sensibilisation Prophylax*. Berne. Consultable sur <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/10/3602e49a-1c73-4b76-b800-fc5f5be440f55.pdf>.
- Service de renseignement de la Confédération (2023). *La sécurité de la Suisse 2023. Rapport de situation du SRC*. Berne. Consultable sur <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/746f597b-ec7a-4395-87e0-a44897e7a074.pdf>.
- Social and Resource Development Fund (2020). *Baseline Study of The Tibetan Diaspora Community outside South Asia*. Consultable sur https://tibet.net/wp-content/uploads/2020/09/Baseline-Study-of-the-Tibetan-Diaspora-Community-Outside-South-Asia-soft-copy_compressed.pdf.
- Société pour les peuples menacés (éd.). (2018). *L'ombre chinoise*. Consultable sur <https://www.gfbv.ch/fr/publications/rapports/>
- Swissuniversities. (2022). *Vers des collaborations internationales responsables : Un guide pour les établissements d'enseignement supérieur suisses*. Berne. Consulté le 15 mai 2024. Consultable sur <https://www.swissuniversities.ch/fr/organisation/documentation/communiqués-de-presse/publication-guide-collaborations-internationales>.
- Wang, M. (2023, 13 septembre). *China's 'Beautiful Xinjiang' Continues to Oppress Uyghurs. As Beijing Tries to Convince the World That the Xinjiang Region Has Moved On, Its Uyghur Residents Continue to Suffer*. *Human Rights Watch*. Consultable sur <https://www.hrw.org/news/2023/09/13/chinas-beautiful-xinjiang-continues-oppress-uyghurs#:~:text=As%20of%20mid%2D2022%2C%20Human,of%20their%20whereabouts%20or%20wellbeing>.
- Weber, R., Kapoor, S., Morell, S. et Rütte von, B. (2024, 30 avril). *Die Situation der tibetischen und uigurischen Gemeinschaften in der Schweiz: effektive und wahrgenommene Druckausübung*. *Forschungsbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Migration*. Bâle.