



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Newsletter CSDH 18 du 13 novembre 2014  
Domaine thématique Migration

## Lutte contre le racisme en Suisse: les mesures prioritaires

*Recommandations adressées à la Suisse par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*

de [Reto Locher](#) (traduction de l'allemand)

### Résumé

Le 16 septembre 2014, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié son cinquième rapport national sur la Suisse. Au travers de 21 recommandations, l'ECRI traite de divers problèmes existant en Suisse et propose des solutions pour les résoudre.

Les recommandations adressées à la Suisse en mars 2014 par le Comité de l'ONU contre le racisme permettent de cerner les problèmes prioritaires suivants:

- les lacunes institutionnelles dans le domaine de l'assistance, notamment des personnes sujettes à des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle, les lacunes législatives dans le domaine du racisme,
- les propos racistes dans les débats publics,
- le pré-examen des initiatives populaires,
- les lacunes des statistiques en matière de racisme,
- les discours racistes sur internet et
- les mesures contre le profilage racial.

Le 16 septembre 2014, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié son cinquième rapport national sur la Suisse (ci-après: rapport ECRI). Les rapports nationaux de l'ECRI paraissent chaque cinq ans. Ils présentent deux parties: une portant sur l'application des recommandations adressées dans le rapport précédent et une autre proposant de nouvelles recommandations. Dans son dernier rapport, l'ECRI se réjouit de plusieurs développements positifs intervenus en Suisse. Elle formule toutefois également 21 recommandations portant sur des lacunes existantes dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance et propose des mesures pour les éliminer. Le présent article se propose d'examiner les recommandations présentant la plus grande pertinence pratique pour la Suisse, à savoir celles dont la mise en œuvre est jugée importante par l'ECRI ou par le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) ainsi que celles portant sur des aspects où, d'un point de vue suisse, il apparaît urgent d'intervenir.

## **Les compétences de la Commission fédérale contre le racisme**

La première des deux recommandations auxquelles l'ECRI accorde une importance prioritaire et dont la mise en œuvre devra être examinée au plus tard deux ans après la publication du rapport dans le cadre d'un processus de suivi intermédiaire concerne l'extension des compétences de la Commission fédérale contre le racisme (CFR): L'ECRI recommande explicitement à la Suisse que la CFR offre aux victimes de racisme une aide juridique en vue de faire valoir leurs droits auprès des tribunaux et qu'à cette fin, elle rassemble les preuves et les informations (recommandation n° 18). Pour justifier cette exigence, l'ECRI souligne qu'en Suisse, la possibilité de saisir un organe indépendant – c'est-à-dire un Ombudsman – d'une plainte pour racisme ou discrimination n'existe que dans certains cantons et villes et qu'elle est restreinte au seul domaine du droit public.

C'est un fait avéré qu'il n'existe en Suisse au niveau national aucun organe indépendant. En outre, le domaine de compétences des onze organes parlementaires communaux et cantonaux existant est limité tant géographiquement que sur le fond et l'offre d'aide juridique pour les victimes de racisme assurée par les «médiateurs» est insuffisante.

Les fonctions et responsabilités de la CFR doivent en outre être examinées en tenant compte de la structure profondément fédéraliste de la Suisse et des programmes cantonaux d'intégration (PIC) lancés début 2014. Le rapport ECRI rappelle lui-même dans son point 16 que les cantons sont tenus dans le cadre des PIC d'assurer un conseil et un soutien dans le domaine du racisme. La mise en œuvre de cet engagement dans les cantons devrait couvrir entièrement les besoins existant en matière d'assistance juridique. Pour atteindre cet objectif, les compétences de la CFR pourraient être étendues sur deux plans: la CFR pourrait accomplir des tâches spécifiques liées à l'assistance juridique des PIC et apporter un soutien aux Ombudsmen dans leur activité. Attribuer à la CFR la tâche de représenter les victimes dans des cas susceptibles de faire jurisprudence semble en ce sens une extension judiciaire de ses compétences.

En résumé, au lieu d'accorder à la CFR une extension globale de ses compétences, il s'agirait d'envisager une différenciation fonctionnelle de ses tâches et responsabilités dans le système fédéraliste actuel. Une telle solution serait compatible avec la marge de manœuvre très limitée dans le domaine. Il convient en effet de rappeler le refus du Conseil fédéral de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations adressées en 2012 à la Suisse par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) qui exigeaient un renforcement des mécanismes institutionnels et, partant, une extension du mandat de la CFR (recommandation n° 123.25-26). Le Conseil fédéral n'aura depuis lors certainement pas modifié sa position sur le sujet.

Dans ses observations finales sur les rapports périodiques sept à neuf de la Suisse du 12 mars 2014, le CERD traite également du mandat de la CFR. Il rappelle (de manière relativement générale) que la CFR doit être dotée de ressources financières et personnelles suffisantes afin qu'elle

puisse lutter efficacement et en toute indépendance contre la discrimination (Recommandation n° 10). Toutefois, il souligne davantage la nécessité de créer une institution des droits humains indépendante selon les Principes de Paris, exigence formulée également par l'ECRI dans sa recommandation n° 4.

### **Service spécialisé de lutte contre la discrimination des personnes LGBTI**

La seconde recommandation du rapport ECRI considérée comme prioritaire porte sur la création de mécanismes institutionnels de lutte contre la discrimination à l'encontre des personnes homo-, bi-, trans- et intersexuelles (ci-après: personnes LGBTI) (recommandation n° 21). Une étude publiée récemment par le CSDH souligne qu'il n'existe en Suisse aucune institution spécialisée traitant spécifiquement des problématiques LGBTI, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral. En outre, les institutions abordant ponctuellement ce thème manquent de ressources ou n'en disposent pas du tout (voir étude du CSDH «[Ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse](#)»). L'étude rappelle par ailleurs les lacunes existantes en Suisse dans le domaine et souligne qu'un débat public devrait à présent être lancé sur la mise en œuvre de l'ancrage institutionnel des thématiques LGBTI. La recommandation de l'ECRI confirme les résultats de l'étude du CSDH.

### **Législation contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre**

Dans sa recommandation n° 19, l'ECRI exige l'adoption d'une législation complète pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, demande déjà formulée dans le cadre de l'EPU (recommandation n° 123.77). Afin de mettre en œuvre cette recommandation, l'ECRI engage la Suisse à inclure ces deux motifs de discrimination dans la norme antiracisme du Code pénal ([art. 261bis CP](#)).

Certes, il apparaît fondamentalement justifié de vouloir renforcer la protection juridique des personnes LGBTI faces aux discriminations. Toutefois, il convient de se demander si une extension des motifs de discrimination fixés par l'art. 261bis CP représente une solution efficace. D'une part, il apparaît étonnant que d'autres groupes vulnérables, telles que les femmes ou les personnes handicapées, ne soient pas mentionnés dans la proposition de l'ECRI. D'autre part, il importe de se demander s'il ne serait pas plus judicieux d'adopter une nouvelle norme analogue couvrant tous les motifs de discrimination à l'exception de la race, de l'ethnie et de la religion.

### **Extension du domaine d'application de la norme antiracisme**

L'ECRI comme le CERD regrettent que le domaine de la norme antiracisme ne soit interprété de manière trop étroite dans la pratique et cite explicitement des cas de discrimination fondés sur la nationalité qui ont été classés sans suite (point 5 du rapport ECRI). Dans sa recommandation n° 2, l'ECRI demande ainsi d'insérer explicitement à l'[article 261bis CP](#) les motifs de la couleur, de la langue et de la nationalité. Le CERD, qui qualifie cette problématique de particulièrement im-

portante, regrette dans ses observations finales l'interprétation restrictive de la norme antiracisme et exige de manière générale que soit garanti à quiconque une protection et des voies de recours efficaces par l'intermédiaire des tribunaux nationaux et autres institutions de l'Etat (recommandation n°7). Dans ces mêmes recommandations, l'ECRI et le CERD condamnent le fait que seuls les individus touchés ont qualité pour déposer une plainte pour discrimination raciste, les associations et les organisations en étant exclues.

Le contenu des recommandations de l'ECRI et du CERD correspond à l'analyse et aux recommandations formulées par la CFR dans son rapport «Le droit contre la discrimination raciale» publié en 2010. Il est un fait connu, dans la pratique, que le domaine d'application de la norme antiracisme est interprété de manière très étroite et que cette interprétation entraîne des lacunes en matière de protection. L'attribution de la qualité de partie aux associations et organisations représenterait un moyen procédural efficace de faire valoir dans la pratique les droits des personnes discriminées.

### **Amélioration du système de suivi statistique des cas de discrimination**

L'ECRI a condamné les lacunes du système statistique suisse d'enregistrement et de suivi des violences motivées par le racisme, l'homophobie et la transphobie et recommande à la Suisse de l'améliorer. Dans ce contexte, elle rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH), selon laquelle les autorités de l'Etat ont l'obligation de prendre des mesures pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements.

Le CERD considère lui aussi, dans ses observations finales, l'absence de données fiables et détaillées en matière de discrimination comme un problème central. Dans sa recommandation n° 9, il se dit préoccupé que, dans les domaines de l'accès au logement et au marché du travail, dans le milieu du travail et dans le cadre de l'école, il n'existe aucune statistique fiable et détaillée sur le type et l'étendue des discriminations raciales et, surtout, aucun répertoire systématique des affaires judiciaires relatives à la discrimination raciale.

Les reproches et recommandations formulés par l'ECRI et le CERD sont fondés. En effet, le répertoire des jugements n'apporte qu'une image lacunaire de la situation globale, une petite partie seulement des cas de discrimination étant inventoriée. Il convient en ce sens de rappeler l'étude menée actuellement par le CSDH sur mandat de la Confédération. Intitulée «[Ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse](#)», elle sera finalisée à la mi-2015 et contient notamment une étude de cas de toutes les affaires judiciaires portant sur des cas de discrimination et traitées en Suisse entre 2004 et 2014. Elle permettra d'améliorer nettement la statistique dans le domaine.

La majorité des cas ne pourra à l'avenir cependant être enregistrée que de manière relativement imprécise, à travers le rapport annuel du Réseau de consultation pour les victimes de racisme ou à travers des études empiriques ciblées.

### **Propos racistes tenus dans le débat public**

L'ECRI se dit préoccupée par l'évolution de la tonalité des débats publics. Selon le rapport ECRI les minorités telles que «les musulmans, la communauté noire, les Yéniches et les Roms», mais aussi «les réfugiés, les frontaliers et les personnes LGBTI» ressentent «une dégradation considérable de leur situation et du climat politique». L'ECRI fait un lien entre cette évolution négative du discours politique et l'acceptation de certaines initiatives populaires discriminatoires, telle celle portant sur l'interdiction de construire des minarets. L'ECRI recommande aux autorités suisses de porter à l'attention des responsables politiques les principes et recommandations de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes dans le discours public (recommandation n°27).

Il apparaît pertinent de prôner la modération et l'élimination des propos discriminatoire dans les débats publics, l'élite politique occupant en ce sens une fonction de modèle.

Par ailleurs, l'ECRI demande que soit fermement poursuivie toute déclaration raciste de la part de responsables politiques et que soit assurée la levée de leur immunité en cas de poursuite (recommandation n° 23). Il convient toutefois de s'interroger sur la pertinence de cette recommandation, en l'absence en effet d'éléments prouvant que, en Suisse, la poursuite de politiciennes et politiciens ainsi que la levée nécessaire de leur immunité représentent dans la pratique un problème.

Au demeurant, le CERD se montre également vivement préoccupé dans ses observations finales par les stéréotypes racistes propagés par les membres de partis populistes de droite. Il recommande à la Suisse d'adopter des campagnes de sensibilisation à tous les niveaux afin de combattre la stigmatisation et les préjugés dont font l'objet les étrangers (recommandation n° 12 a).

### **Pré-examen des initiatives populaires**

Il convient, au vu des débats politiques et des diverses initiatives juridiquement sensibles qui ont été lancées ces dernières années en Suisse, de s'intéresser à la recommandation n°27 de l'ECRI : celle-ci propose à la Suisse d'étudier la pertinence d'introduire un système de filtrage préalable des projets de votation populaire en vue d'examiner leur conformité avec le droit international en général et, tout particulièrement, d'éviter les contenus racistes et discriminatoires. Le CERD recommande lui aussi à la Suisse dans ses observations finales l'introduction de mécanismes efficaces et indépendants afin d'examiner la conformité des initiatives populaires avec les engagements internationaux de la Suisse. En outre, le CERD encourage la Suisse à rendre attentive et à informer l'opinion de tout conflit entre le contenu d'une initiative populaire et les obligations de la Suisse en matière de droits humains (recommandation n° 8).

Ces recommandations doivent être mises en regard des différentes solutions proposées au printemps 2013 par le Conseil fédéral pour mettre en place un préexamen des initiatives populaires. Ces solutions ayant presque toutes été rejetées durant les procédures de consultation (voir la *Neue Zürcher Zeitung* du 30 juin 2013), le Conseil fédéral avait décidé de mettre un terme à ce processus.

Le sujet a cependant été récemment «repêché» par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (voir la *Neue Zürcher Zeitung* du 6 octobre 2014). Comme il faut s'attendre à ce que, dans le futur, d'autres initiatives soient lancées dont le contenu posera des questions quant à leur compatibilité avec les engagements de la Suisse en matière de droits humains, ces recommandations formulées par l'ECRI et le CERD restent pertinentes, bien qu'une solution capable de réunir la majorité ait peu de chance d'être trouvée sur cette question.

### **Lutte contre le racisme sur internet**

La diffusion des discours de haine sur internet représente un problème à ne pas sous-estimer. L'ECRI déplore le manque de ressources existantes en Suisse pour lutter contre ce phénomène. Le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI) a certes pour mandat d'identifier les propos racistes tenus sur internet et de les transmettre aux autorités compétentes. Toutefois, selon l'ECRI, il «concentre ses enquêtes proactives sur la pédophilie». Le SCOCI manque du savoir-faire et des ressources nécessaires pour la poursuite du discours de haine. L'ECRI recommande donc aux autorités suisses de fournir les moyens techniques et personnels adaptés (recommandation n° 36).

Un des problèmes majeurs du racisme sur internet concerne les médias sociaux (Facebook, Twitter, etc.) et les commentaires postés sur les portails d'information online. L'ECRI se félicite des progrès accomplis en ce qui concerne les commentaires, plusieurs journaux ayant adopté une série de mesures d'autorégulation, comme l'abolition de l'anonymat et la clôture automatique des comptes de personnes tenant des discours racistes. Ces mesures sont à saluer, bien qu'il soit difficile d'évaluer leur mise en œuvre dans la pratique et leur efficacité. Il importerait de mener des recherches ciblées sur l'ampleur du racisme sur internet et sur les discours de haine. Ce genre d'études serait important afin de pouvoir évaluer les lacunes à combler dans le domaine ainsi que, partant, les mesures nécessaires à adopter.

### **Mesures contre le profilage racial**

L'ECRI entend par «profilage racial» «l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation» ([Etude CSDH Police et justice](#), p. 42). Un tel profilage racial présente le risque que «des minorités ayant certains caractéristiques facilement décelables soient exposées à des soupçons généralisés collectifs».

Malgré certains progrès accomplis dans le domaine, l'ECRI souligne que les personnes noires sont toujours fortement touchées par le profilage racial et recommande à la Suisse «de légiférer de sorte que toute mesure de contrainte policière et notamment le droit d'appréhension soient subordonnés à l'existence d'un soupçon raisonnable» (recommandation n° 72).

Le CERD recommande dans ses observations finales notamment des mesures pour empêcher les contrôles d'identité, les fouilles ou toute autre opération policière fondée sur la race, l'appartenance ethnique, ainsi que la mise en place de mécanismes indépendants chargés de recevoir et d'instruire des plaintes concernant la violation de ces principes. Enfin, il recommande la formation des membres du corps de police sur la protection des droits humains (recommandation n° 14).

Le «profilage discriminatoire» est une forme de discrimination qui ne peut être éradiquée avec des recettes simples ([Etude CSDH Police et justice](#), p. 48). Toutefois, une bonne formation policière, notamment un positionnement clair des supérieur-e-s et des cadres du corps de police, permettra d'accomplir certains progrès contre ce type de discrimination et contre le développement de cette doctrine.

## **Droits des étrangers et de l'asile**

Les thèmes liés aux droits des étrangers et de l'asile sont peu abordés par le rapport ECRI.

Le CERD en revanche traite dans ses observations finales de différents thèmes liés aux droits des étrangers et de l'asile:

- *Renforcement des critères pour la naturalisation des étrangères et des étrangers (recommandation n° 13)*: le Comité recommande que la loi sur la citoyenneté suisse n'ait pas de conséquences disproportionnées et discriminatoires pour certains groupes et que les demandes de naturalisation ne soient pas rejetées pour des motifs discriminatoires.
- *Difficultés rencontrées par les personnes admises à titre provisoire (recommandation n° 16)*: le CERD attire l'attention sur différentes restrictions imposées à ce groupe de personnes, notamment une limitation de la liberté de circulation, l'exclusion de facto du marché du travail du fait de la précarité de leur statut d'admission provisoire ainsi qu'un accès limité à l'éducation et aux soins de santé. Le CERD recommande à la Suisse d'éliminer toute discrimination indirecte des personnes admises à titre provisoire.
- *Difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile et les réfugiés (recommandation n° 17)*: à l'instar des personnes admises à titre provisoire, ces personnes font l'objet de restrictions. Le CERD se dit tout particulièrement préoccupé par la situation des femmes, davantage sujettes à de multiples formes de discrimination.

## Conclusion et résumé

Au vue de la richesse des thèmes abordés et de leur complexité, les résultats et conclusions de l'ECRI sont remarquables. La mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport ECRI représente pour la Suisse un travail considérable, même si dans certains domaines – notamment concernant les compétences de la CFR – seules quelques adaptations aux réalités spécifiques de la Suisse sont nécessaires.

Au niveau institutionnel, la création d'un service spécialisé pour les questions LGBTI apparaît ur-gente. En outre, il importe de renforcer les compétences de la CFR dans le cadre du réseau national de consultation. Pour ce qui est des mesures législatives, il s'agit en priorité de mettre en place une protection explicite des personnes LGBTI contre la discrimination, d'élargir le domaine d'application de la norme antiracisme et de permettre aux organisations et associations de porter les cas de discrimination devant la justice. Par ailleurs, la Suisse devrait adopter des mesures pour améliorer l'inventaire et le suivi des affaires, s'assurer des ressources compétentes suffisantes afin d'œuvrer contre le racisme sur internet ainsi que lutter contre le profilage racial à travers des mesures d'exécution et de formation. Enfin, les autorités doivent tout mettre en œuvre pour que le discours politique soit exempt de propos discriminatoires et introduire des mécanismes pour examiner la compatibilité des initiatives populaires avec les engagements de la Suisse dans le domaine des droits humains.

## Documentation

- [Recommandations générale adressées à la Suisse par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU](#) (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) du 12 mars 2014.
- [Rapport ECRI sur la Suisse du 16 septembre 2014 \(5e cycle de monitoring\)](#)
- Etude du CSDH «[Ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse](#)» du 14 février 2014 (en allemand).
- Etude du CSDH «[Mise en œuvre des droits humains en Suisse : un état des lieux dans les domaines de la privation de liberté, de la police et de la justice](#)», Berne 2013.
- *Neue Zürcher Zeitung*, «[Vorprüfung fällt in Vernehmlassung durch](#)» du 30 juin 2013 (en allemand).
- *Neue Zürcher Zeitung*, [article sur l'invalidation des initiatives populaires](#) du 6 octobre 2014 (en allemand).

## Informations complémentaires

- Humanrights.ch, «[Cinquième rapport du Conseil de l'Europe sur le racisme en Suisse](#)» du 24 septembre 2014.
- Communiqué de presse de l'Office fédéral des migrations (ODM), «[La Confédération et les cantons lancent les programmes d'intégration cantonaux 2014-2017](#)» du 28 février 2014.
- [Réseau de consultations pour les victimes du racisme, rapport et méthodologie](#)



- CFR, «[Le droit contre la discrimination raciale](#)», Berne 2010.
- [Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet \(SCOICI\)](#)
- Confédération suisse, «[Réponse de la Suisse concernant les recommandations de l'EPU](#)» du 27 février 2013.
- [Association des Ombudsmans parlementaires suisses \(AOP\)](#)

## Contact

- [Evelyne Sturm](#)

## Comment citer cet article

Reto Locher: Lutte contre le racisme en Suisse: les mesures prioritaires.

Newsletter CSDH No 18 du 13 novembre 2014

[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141113\\_MIG\\_ECRI\\_CERD\\_fr.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141113_MIG_ECRI_CERD_fr.pdf)