



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)

Résumé de l'étude

Prévention des atrocités en Suisse

Une analyse à l'aune de la prévention de la discrimination raciale

Titre original : Prävention von Gräueltaten in der Schweiz: Analyse am Beispiel von rassistischer Diskriminierung

Langue originale : allemand

Auteur-e-s : Reto Locher, Luisa Jakob et Evelyne Sturm

Date de parution : 17 juin 2019

Étendue : 150 pages

À consulter sur : csdh.ch > Publications > Études et rapports

Ce résumé est une traduction de la version allemande qui se trouve dans l'étude.

La prévention de la discrimination raciale en Suisse

La protection contre la discrimination raciale joue un rôle décisif dans la prévention des violations particulièrement graves des droits humains, le racisme et les appels à la haine pouvant en être les précurseurs. La présente étude passe en revue les acteurs de ce domaine et leurs activités et en propose une rétrospective. Elle retrace aussi l'engagement de la Suisse dans le cadre de la plateforme GAAMAC (échanges scientifiques, dialogue et bonnes pratiques en matière de prévention des atrocités) dont elle est à l'origine et conclut par une liste de recommandations à l'intention des autorités. Le cœur de cette étude, pour lequel les auteur-e-s ont réalisé 16 entretiens guidés, est constitué par une cartographie des principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre le racisme : organisations spécialisées dans ce domaine, services de l'administration, institutions du monde de l'éducation et de la formation, médias, élu-e-s, acteurs religieux et minorités.

De nombreuses activités mais peu de coordination

Il existe actuellement en Suisse un grand nombre d'institutions auxquelles peuvent s'adresser les victimes de discrimination, et en particulier les antennes créées dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), les organisations de minorités et de la société civile spécialisées dans ce domaine. La grande diversité d'acteurs publics et privés qui se consacrent en Suisse à la prévention de la discrimination raciale se traduit par une vaste gamme de mesures qui peuvent être adaptées aux différents contextes et aux besoins qui s'y manifestent. En revanche, il n'y a pas à proprement parler de réseau qui regrouperait les organisations actives dans la prévention ou la

lutte contre la discrimination raciale et, de plus, les institutions actives dans ce domaine disposent de ressources très limitées. Les acteurs du domaine estiment que les mécanismes de prévention appellent encore des améliorations à plusieurs égards et attachent une importance particulière à la lutte contre les discours de haine.

Un système de protection juridique, des données et une prise de conscience lacunaires

Le fait que la protection juridique peine à se concrétiser sur le terrain constitue l'un des principaux problèmes. Certes, la norme pénale antiraciste et, en droit civil, les normes relatives à la personnalité confèrent une certaine protection contre la discrimination, mais elles ne sont guère invoquées dans le quotidien judiciaire et sont donc insuffisantes. Ce problème est encore aggravé par le manque généralisé d'organes de plainte indépendants et aisément accessibles.

Les auteur-e-s constatent par ailleurs un manque de données concernant l'ampleur réelle des problèmes existants, dû en particulier à l'insuffisance des statistiques recueillies dans le domaine de la protection contre la discrimination. Ils estiment de plus nécessaire de renforcer le travail de sensibilisation et de formation dans divers domaines.

Enfin, il s'avère que la grande majorité des personnes interrogées dans le cadre de l'étude ou des organisations qu'elles représentent n'accomplissent pas leurs activités dans le but de prévenir des violations particulièrement graves des droits humains, ni n'ont conscience de le faire. Ces acteurs ne sont donc pas conscients du lien entre prévention de la discrimination raciale et prévention des atrocités, à l'instar probablement de la population en général.

Facteurs ayant favorisé les atrocités passées

Pour mieux comprendre les causes des graves atteintes aux droits humains, les auteur-e-s ont opéré un retour sur le passé et ont notamment étudié le projet « Enfants de la Grande Route », qui séparait systématiquement les enfants des familles Yéniches et d'autres « gens du voyage » pour les placer auprès de tiers. Il ressort de leur analyse que divers facteurs ont favorisé ces exactions, et notamment un système de protection juridique lacunaire, le manque de mécanismes à disposition des victimes pour faire valoir leurs droits, les connaissances juridiques insuffisantes des autorités publiques, la surveillance inadéquate des institutions privées et l'emprise des normes sociales sur les personnes victimes de ces mesures. Comme le montre l'étude, ces causes n'ont pas encore pu toutes être éliminées.

Une étude menée sur recommandation du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

La présente étude a pour origine une recommandation du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui a invité en 2017 la Suisse, dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), à redoubler d'efforts à l'échelon fédéral pour mieux prévenir les atrocités en Suisse. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) avait ensuite chargé le CSDH de réaliser une étude dans ce domaine.

Recommandations

Le CSDH estime que, pour résoudre les problèmes évoqués, des mesures s'imposent surtout dans les domaines suivants :

Renforcer les institutions

Il faut envisager d'octroyer davantage de moyens à la *Commission fédérale contre le racisme (CFR)* et au *Service de lutte contre le racisme (SLR)*, dont les ressources en personnel et le budget sont actuellement très limités. Les dotations de ces institutions ne leur permettent notamment pas de réaliser de campagne de sensibilisation et de prévention d'une certaine envergure.

Une partie des *centres de conseil spécialisés* créés grâce aux PIC sont en proie à des problèmes d'ordre politique et financier. Dès lors, les organes responsables à l'échelon fédéral et cantonal devraient prendre des mesures pour que ces antennes puissent garantir la pérennité et la visibilité de leurs prestations ainsi que leur conformité à des normes de qualité unifiées.

En dernier lieu, il s'agit de promouvoir et de renforcer les *procédures extrajudiciaires de conciliation et de règlement des litiges*, souvent plus efficaces pour régler les conflits que la voie judiciaire. Le CSDH recommande par ailleurs d'envisager la mise sur pied d'organes extrajudiciaires de médiation et de conciliation pour les conflits relevant de la discrimination raciale.

Assurer la collaboration de tous les acteurs de la protection contre la discrimination raciale

Pour coordonner efficacement les activités de prévention réalisées par les acteurs des différents domaines, il est conseillé de mettre sur pied une stratégie globale telle qu'un plan d'action national par exemple. Cette coordination pourrait prendre corps sous la forme d'un réseau interdisciplinaire regroupant l'ensemble de la société, spécialisé dans la prévention de la discrimination raciale.

Améliorer la protection juridique

Se référant à son étude « Accès à la justice en cas de discrimination », le CSDH recommande les mesures suivantes : *en droit civil*, inscrire l'interdiction de discriminer dans une norme qui compléterait les articles 27 ss. CC concernant la protection de la personnalité ; *en droit pénal*, étendre le champ d'application de la norme pénale contre le racisme à la propagande haineuse et aux actes de dénigrement xénophobes envers certaines nationalités ou certaines personnes du fait de leur statut d'étrangères (requérant-e-s d'asile, réfugié-e-s, etc.) ; *en droit procédural*, étendre la qualité des organisations pour agir et pour déposer des recours à but idéal, étendre la maxime inquisitoire atténuée (« sociale ») à d'autres domaines du droit en matière de discrimination, adopter le principe de l'allégement du fardeau de la preuve pour tous les cas de discrimination dans les procédures de droit civil et de droit public et enfin, durcir le régime des sanctions.

Sensibiliser certains milieux

Il est nécessaire de sensibiliser certains milieux, et notamment : la police, pour prévenir le profilage racial et les violences policières à motivation raciste ; la justice (juges, procureurs-euses et juristes en formation), en matière de protection contre la discrimination raciale en droit privé et d'application de la norme pénale antiraciste ; et enfin les milieux politiques, pour qu'ils prennent conscience de

leur responsabilité en matière de prévention de la discrimination raciale dans le discours politique (discours de haine).

Miser sur la formation

Le programme de *formation initiale et continue des enseignant-e-s* dispensé dans les hautes écoles pédagogiques devrait obligatoirement aborder la discrimination raciale, et en particulier le rôle de la Suisse durant la période coloniale et la Seconde Guerre mondiale ainsi que le sort qu'elle a réservé aux minorités. Ces thèmes devraient également figurer au *programme d'enseignement de l'école obligatoire*. Et il s'agit aussi, en troisième et dernier lieu, d'*élaborer des dossiers didactiques*, conformément aux principes pédagogiques et à l'état actuel des connaissances scientifiques, afin de pouvoir aborder correctement ces sujets dans les hautes écoles pédagogiques et à l'école obligatoire. Pour ce faire, il est indispensable de pouvoir compter sur la collaboration des institutions actives dans ce domaine.

Améliorer la qualité et la quantité des données

Si le *rapport du SLR sur la discrimination raciale en Suisse* est certes un instrument de monitoring et de recueil de données utile pour suivre l'évolution de la discrimination raciale dans notre pays, il conviendrait toutefois d'examiner comment les données sous-jacentes pourraient être améliorées. En matière de *jurisprudence pénale*, il faudrait étudier les mesures susceptibles de compléter le recueil juridique de la CFR concernant la norme pénale antiraciste et procéder également au recueil et à l'analyse statistique des infractions commises sur fond de racisme, d'homophobie ou de transphobie. En dernier lieu, il convient d'adopter des mesures propres à combler les importantes lacunes observées en matière de données sur la *jurisprudence civile*, en particulier dans les domaines du travail, du logement et du milieu scolaire.

Lutter contre les discours de haine

La lutte contre les discours de haine est l'un des thèmes centraux qui ressortent de l'étude. Dans le *domaine de l'éducation*, le CSDH recommande d'intensifier les mesures de prévention, en particulier à l'école obligatoire et dans les formations initiales ainsi que de poursuivre et de renforcer la lutte contre les discours de haine proférés par des jeunes sur Internet. Il invite le Conseil fédéral à continuer de soutenir les initiatives internationales visant à *réprimer les discours de haine sur Internet* et à les concrétiser dans la mesure où cela est judicieux. Le gouvernement devrait par ailleurs examiner la possibilité de créer une unité administrative consacrée à ce sujet, qui serait dotée de personnel formé et chargée de la coordination à l'échelon national. S'agissant des médias, la *formation initiale et continue des journalistes* devrait prévoir des modules obligatoires concernant la façon d'aborder les discours de haine, en particulier dans les commentaires des médias en ligne, le courrier des lecteurs et les réseaux sociaux. Pour lutter contre les discours de haine, il faudrait par ailleurs disposer de *statistiques aussi complètes que possible*, de sorte qu'il convient de combler les lacunes signalées ci-dessus. En dernier lieu, les *membres de la police et de la justice* devraient être sensibilisés aux discours de haine et les élu-e-s assumer leurs responsabilités et montrer l'exemple en faisant preuve de fermeté face à ces propos.