

Rapport de la Commission fédérale contre le racisme CFR

au sujet du 2^e examen périodique universel de la Suisse

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) est une des commissions extraparlimentaires instituées par le gouvernement suisse (Conseil fédéral) pour mettre en œuvre la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Elle « s'occupe de discrimination raciale, s'emploie à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou nationale, religion différentes, combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attache une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace » (mandat du Conseil fédéral du 23 août 1995).

La CFR est composée de 15 membres et comprend des représentants des Eglises nationales, des religions minoritaires, d'autres minorités, des partenaires sociaux et des cantons, de même que des experts. Sur le plan administratif, elle est rattachée au Département fédéral de l'intérieur et dispose d'un secrétariat doté de 2,9 postes en équivalent plein temps, ainsi que d'un budget de 200 000 CHF par année pour mener à bien ses séances et ses projets.

La CFR est une des institutions nationales des droits de l'homme reconnues par l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Elle est dotée du statut C auprès de l'*International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions ICC*, ce qui lui donne le droit de prendre position au sujet du processus de l'examen périodique universel (EPU) en toute indépendance et de soumettre son avis à l'ICC, ce qu'elle fait par la présente.

Berne, le 26 mars 2012

Adopté le 12 mars 2012 par le plénum de la Commission fédérale contre le racisme

Texte : Doris Angst, directrice administrative de la CFR

Adresse :

Commission fédérale contre le racisme CFR
Inselgasse 1
3003 Berne

Contact :

Doris Angst, directrice administrative, tél. : +4131 324 1283; doris.angst@gs-edi.admin.ch
Kathrin Buchmann, directrice suppléante, tél. : +4131 323 3658; kathrin.buchmann@gs-edi.admin.ch

1 Généralités

Dans son rapport, la CFR commente la situation dans laquelle s'inscrivent les recommandations qui touchent directement le domaine relevant du mandat qui lui a été imparti et a) que la Suisse a acceptées, b) qu'elle a refusées ou c) qui n'ont pas encore été traitées le cadre de l'EPU.

2 Les recommandations de l'EPU concernant le racisme, la xénophobie et la discrimination

2.1 Généralités

La CFR se réjouit que la Suisse ait accepté tout ou partie d'environ deux tiers des 30 recommandations qui lui ont été adressées, notamment dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination. Cela montre que les autorités ont conscience du retard particulièrement important que le pays accuse dans ce domaine. Elle admet que la Suisse a multiplié les efforts pour mettre au point une politique intérieure cohérente en matière de droits humains, dont la mise en œuvre - il faut souligner - incombe pour l'essentiel aux 26 cantons. Il n'en est que plus important de les impliquer dans les procédures de suivi.

2.2 *Recommandation 56.1 : Poursuivre les efforts qu'elle fait pour prévenir et combattre la xénophobie (adressée par l'Algérie)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La formulation de la recommandation suggère que la Suisse a déjà pris quelques initiatives afin de lutter contre la xénophobie, ce qui est effectivement exact, aussi est-il justifié qu'elle renvoie aux campagnes lancées et aux mesures de prévention prises dans différents domaines. La CFR estime néanmoins qu'il y a lieu d'amorcer des réflexions purement politiques à ce sujet.

A l'heure actuelle, les personnes qui ont immigré en Suisse, y vivent et y travaillent, qui y sont venues en qualité de touristes ou de requérants d'asile ou bien encore qui ont une autre couleur de peau ne jouissent pas d'une protection suffisante contre le racisme et la xénophobie dans certains secteurs. Les deux phénomènes, racisme et xénophobie, sont amalgamés, puisque les agressions verbales et physiques dont ces personnes sont victimes reposent souvent uniquement sur la présomption qu'elles sont étrangères. Les actes xénophobes, les marginalisations subtiles et les discriminations concernent donc tant les étrangers que les Suisses.

La norme pénale antiracisme – l'art. 261^{bis} CP –, que la Suisse a introduit le 1^{er} janvier 1995 comme condition préalable à la ratification de la CERD, réprime les actes racistes commis publiquement qui portent gravement atteinte à la dignité humaine¹. Toutefois, elle ne couvre que partiellement la xénophobie, les requérants d'asile, par exemple, n'étant pas considérés comme étant un groupe ethnique. Dès lors, les insulter ou les marginaliser n'est pas considéré comme un acte raciste, alors même que l'intention ou la motivation qui sous-tend ces attitudes peut l'être². De la même manière, les tribunaux jugent les remarques dépréciatives et méprisantes adressées à certains groupes non pertinentes à l'égard de cette disposition : un juge cantonal a ainsi estimé qu'il ne pouvait poursuivre pénalement au titre de l'art. 261^{bis} CP une personne ayant refusé l'entrée à des ressortissants du « peuple des Balkans », faisant valoir que celui-ci ne formait pas une ethnie³. En outre, des mécanismes plus subtils – notamment écarter un individu en raison de son nom jugé « à consonance étrangère » – sont largement tolérés, entravant de fait l'égalité des chances sur le marché de l'emploi et du logement. De plus, en Suisse, à l'heure actuelle, la classe politique peut, dans une large mesure, faire des déclarations xénophobes sans s'exposer à des sanctions pénales. En général, l'application de la norme pénale antiracisme débouche sur la condamnation d'un individu isolé au paiement d'une amende – la personne faisant de la provocation devant un bar ou l'adolescent ayant commis un délit mineur –, alors que les partis politiques faisant publier des affiches xénophobes ou racistes dans un journal ne sont pas inquiétés.

Recommandations de la CFR

La CFR recommande d'appliquer plus souvent la norme pénale antiracisme – l'art. 261^{bis} CP –, y compris à l'encontre d'acteurs politiques. Par ailleurs, il convient de développer le dispositif de protection des victimes de discrimination raciale, ce qui implique notamment que les autorités judiciaires prennent des mesures de sensibilisation.

La xénophobie structurelle, qui a acquis droit de cité sous l'influence du populisme de droite, doit également être nommée et combattue à l'aide des mesures les plus diverses. La CFR approuve le renforcement de la protection contre la discrimination et l'évaluation des instruments de monitoring qui résultent des nouvelles mesures d'intégration inscrites dans le droit des étrangers. La Confédération doit s'assurer à cet égard que les cantons remplissent leurs devoirs. A noter que la CFR recommande de ne pas limiter la protection contre la discrimination à la politique des étrangers, mais de la renforcer pour tous les habitants du pays (cf. recommandation 57.18).

2.3 *Recommandation 56.5 : Prendre les dispositions nécessaires pour prévenir la survenance d'actes de violence à relents racistes et xénophobes de la part d'agents de la sécurité à l'égard des étrangers, d'immigrants ou de demandeurs d'asile, et traduire les auteurs de tels actes en justice (adressée par le Nigeria)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

En Suisse, les actes de violence constituent un délit officiel et ne restent pas impunis. Il en va un peu différemment de la violence excessive motivée par un racisme et une xénophobie latents exercée par les forces de police.

La CFR est d'avis que l'attitude laxiste de l'establishment politique suisse à l'égard des politiques et déclarations xénophobes n'est pas étrangère à certains actes à caractère xénophobe et raciste commis par des particuliers et par des membres des forces de l'ordre. Elle juge même qu'en n'accordant pas la même valeur à tous les individus, soit, par exemple, en plaçant les étrangers désirables d'un côté, les indésirables de l'autre, en faisant le distinguo entre les « bons » étrangers et les criminels, en qualifiant certains demandeurs d'asile d'« imposteurs », on tisse la toile de fond du discours public xénophobe et raciste.

La CFR reconnaît que les corps de police cantonaux et communaux ont multiplié les efforts visant à former le personnel aux droits humains, si bien que cette évolution n'en est qu'à ses balbutiements. Cette tendance doit désormais se généraliser au sein des forces de sécurité.

Une démarche ouverte et transparente est en outre indissociable de mécanismes de plaintes permettant d'examiner l'action des forces de sécurité. Dans les cantons suisses, les procédures d'enquête et de plainte sont par trop dépendantes l'une de l'autre. Il y a lieu, en particulier, d'interdire que les fonctionnaires de police visés par la plainte d'un particulier puissent réagir en déposant une contre-plainte. En autorisant la contre-plainte, l'Etat abuse de sa position de force au bénéfice de son auteur – généralement un particulier –, et empêche que l'on se penche ouvertement sur les abus racistes.

Recommandations de la CFR

Dans l'édition de décembre 2010 de son bulletin (TANGRAM N° 26⁴), la CFR appelle les services de sécurité, quel que soit leur niveau, à aborder davantage leur mission sous l'angle de la protection des droits humains contre la discrimination. Elle formule par ailleurs notamment les propositions concrètes suivantes⁵ :

- les lois qui fixent les tâches des forces de l'ordre contiennent explicitement l'obligation de l'égalité de traitement et de la non-discrimination dans le cadre du respect des droits de l'homme ;
- la nouvelle vision d'une police protectrice contre le racisme est encouragée et présentée ;
- une importance particulière est accordée à l'application pratique des connaissances sur les droits de l'homme et l'interdiction de discrimination.

La CFR recommande également de créer des instances indépendantes dans tous les cantons et villes, auprès desquelles l'on puisse déposer plainte, qu'elles prennent la forme de services de médiation parlementaires ou d'organes facilement accessibles indépendants des forces de police.

Voici encore quelques recommandations qu'elle a émises en décembre 2010 :

- le profilage racial en tant que méthode est supprimé et interdit explicitement ;
- les forces de l'ordre informent le public de leur gestion interne des plaintes ;
- des instances d'enquête indépendantes et légales sont accessibles à toute personne qui veut porter plainte contre l'action des autorités chargées de la sécurité⁶.

2.4 Recommandation 57.6 : Adopter des mesures visant à renforcer les mécanismes déjà en place pour combattre la discrimination raciale (adressée par l'Egypte)

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La CFR juge la norme pénale antiracisme – l'art. 261^{bis} CP – suffisante à maints égards. Depuis l'année 2000, elle s'est néanmoins prononcée en faveur de l'ajout d'une disposition 261^{ter}, afin de garantir une meilleure protection contre l'extrémisme de droite, le port d'insignes et le stockage de matériel de propagande d'extrême droite. Le gouvernement suisse a néanmoins définitivement refusé en 2010 de compléter le droit pénal avec des dispositions spécifiques à la protection contre l'extrémisme de droite.

A l'heure actuelle, l'art. 261^{bis} CP est appliqué avec plus de réserve que dans les années ayant suivi son entrée en vigueur. Dans la pratique, les instances judiciaires se concentrent sur la répression de l'extrémisme de droite, des actes antisémites, de la négation des génocides et du racisme en lien avec des actes de violence, de même que sur la poursuite de déclarations et insultes à caractère raciste. S'agissant des refus de prestation au sens de l'art. 261^{bis}, al. 5, CP, et des discriminations raciales reposant sur une motivation politique, les jugements rendus par les tribunaux sont sensiblement plus timides. Le droit pénal n'opère pas non plus pour les discriminations raciales institutionnelles résultant de mesures politiques ou de décisions administratives susceptibles de défavoriser un individu ou un groupe entier⁷. L'arsenal juridique actuellement disponible n'offre pas de protection efficace contre la discrimination aux personnes concernées. Font en particulier défaut des interdictions de la discrimination raciale formulées au titre du droit privé ou du droit de la surveillance, de nature à protéger les personnes à la recherche d'un emploi ou d'un logement.

Recommandations de la CFR

La CFR recommande de sensibiliser davantage les autorités judiciaires à la protection des victimes de racisme et d'accorder une plus grande importance à la protection contre la discrimination pourtant définie comme faisant partie des droits humains. Elle préconise également l'adoption d'une loi-cadre fédérale permettant de mettre en œuvre une meilleure protection contre les abus policiers dans tous les cantons, assortie des mécanismes d'enquête indépendants indispensables.

2.5 Recommandation 57.19 : Renforcer les actions menées pour garantir l'égalité des chances sur le marché du travail, en particulier aux femmes de groupes minoritaires (adressée par les Pays-Bas)

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La CFR constate que la protection contre la discrimination est insuffisante dans le domaine du droit civil. Les normes existantes sont dispersées, si bien qu'il est difficile d'en dresser un tableau clair et cohérent⁸. Différentes études ont en outre mis en évidence que des mécanismes de marginalisation sont à l'œuvre, entravant l'accès des jeunes issus de l'immigration à une place d'apprentissage. A noter que la CFR publiera à l'été 2012 une étude qu'elle a réalisée en collaboration avec l'Université de Bâle. Celle-ci analyse les préjudices éventuels que subissent les titulaires non-européens d'un diplôme académique.

Il faut par ailleurs souligner que les femmes peuvent être victimes de discriminations multiples. La CFR a exposé cette problématique dans l'édition de juin 2009 de son bulletin (TANGRAM N° 23) et dans sa prise de position intitulée « Interdire le foulard à l'école ? Ou l'exemple d'un débat dirigé contre une minorité »⁹.

Recommandation de la CFR

La protection contre l'inégalité de traitement en matière d'accès au marché de l'emploi est insuffisante. La CFR recommande de renforcer cette protection, qui concerne des domaines importants de la vie, à l'instar du logement et du travail. Elle est favorable à l'adoption d'une loi sur la protection de toutes les formes de discrimination (cf. recommandation 57.18).

3 Recommandations concernant la protection contre la discrimination que la Suisse a refusées

3.1 *Paragraphe 15: Garantir la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels (adressée par l'Égypte)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

L'art. 2, al. 2, du pacte I de l'ONU prévoit que les droits économiques, sociaux et culturels « sont exercés sans discrimination aucune ».

Recommandations de la CFR

Pour mettre en œuvre les droits ancrés dans le pacte I de l'ONU, le protocole facultatif prévoit un mécanisme de plainte individuel. La CFR recommande à la Suisse de ratifier ce protocole additionnel. Elle s'est d'ailleurs déjà prononcée en ce sens dans le rapport qu'elle a rendu en novembre 2009 au *Committee for Economic, Social and Cultural Rights* CESCR.

3.2 *Recommandation 57.7 : Adopter une loi spéciale interdisant l'incitation à la haine raciale et religieuse, conformément au paragraphe 2 de l'art. 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politique (adressée par l'Égypte)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

L'essentiel de cette recommandation est mis en œuvre dans l'art. 261^{bis} CP. Commentaire de la CFR au sujet de la norme pénale antiracisme et de son application actuelle par les tribunaux cantonaux : cf. plus haut, recommandation 57.6.

Recommandation de la CFR

Pour la CFR, aucune mesure supplémentaire ne s'impose à l'égard de la recommandation 57.7.

3.3 *Recommandation 57.11 : Recruter des membres des minorités dans la police et mettre en place un organisme chargé de mener des enquêtes sur les affaires de brutalités policières (adressée par le Canada)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La deuxième partie de cette recommandation a déjà été traitée dans le présent rapport (cf. plus haut, recommandation 56.5).

Recommandations de la CFR

Dans la liste de mesures qu'elle a publiée en 2010, la CFR recommande déjà que, dans la mesure du possible, la composition des services de police et de sécurité reflète celle de la population suisse : « lors du recrutement, on veille à avoir une représentation diversifiée des différentes parties de la population dans les forces de l'ordre »¹⁰.

3.4 *Recommandation 57.15 : Retirer sa réserve à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (adressée par Cuba)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La CFR a conscience qu'il est capital de mettre soigneusement en balance la liberté d'opinion et la protection contre la discrimination, ce que font également les organes internationaux des droits humains et la Cour européenne des droits de l'homme. Ceux-ci mettent néanmoins en garde la Suisse contre une conception trop laxiste de la liberté d'opinion au niveau politique. La protection contre la discrimination est en effet souvent négligée dans le processus démocratique direct, la propagande politique raciste n'étant soumise qu'à un contrôle très marginal. La CFR estime que la Suisse prend dès lors le risque d'être soupçonnée de tolérer les déclarations racistes.

Recommandations de la CFR

La CFR recommande à la Suisse de retirer les deux réserves qu'elle a émises à la CERD, plus particulièrement celle posée à l'art. 4 : « La Suisse se réserve le droit de prendre les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre de l'article 4, en tenant dûment compte de la liberté d'opinion et de la liberté d'association, qui sont notamment inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme »¹¹.

3.5 *Recommandation 57.18 : Tâcher d'obtenir une loi fédérale sur la protection de toutes les formes de discrimination, y compris pour des raisons d'orientation sexuelle et d'identité de genre (adressée par les Pays-Bas)*

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

Comme la CFR l'a mis en évidence dans l'étude intitulée « Le droit contre la discrimination raciale »¹² qu'elle a publié en 2010, la protection juridique contre la discrimination présente des lacunes considérables, notamment en matière de droit civil. Il s'agit de concrétiser le mandat découlant de l'art. 8, al. 2, Cst., et, partant, de mettre en œuvre l'interdiction de la discrimination qui y est inscrite. Pratiquer uniquement la répression pénale ne favorise pas la lutte préventive contre la discrimination raciale conçue comme une tâche assignée à la société dans son ensemble.

Recommandations de la CFR

Les autorités fédérales et le Parlement sont invités à rédiger sans tarder un projet cohérent relatif à la protection contre la discrimination, qui s'aligne autant que faire se peut sur les textes adoptés par les voisins européens de la Suisse (directives de l'UE 2000/43 et 2000/78).

4 Préoccupations de la CFR, qui ne sont abordées dans aucune des recommandations de l'EPU

4.1 Absence d'une mention de la protection renforcée et de la promotion active des minorités nationales reconnues par la Suisse (« gens du voyage », Roms, Sinti, Yéniches)

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

Depuis les années 1990, la Suisse a enregistré de nets progrès dans la reconnaissance de la situation des Yéniches et des « gens du voyage ». Elle les a ainsi reconnus comme formant une minorité culturelle nationale au sens de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales¹³. Le Conseil fédéral a par ailleurs publié en octobre 2006 une analyse approfondie de la situation des « gens du voyage », Roms, Sinti et Yéniches suisses¹⁴. Notons cependant que la mise en œuvre des mesures préconisées n'a pas beaucoup avancé¹⁵.

Recommandation de la CFR

La CFR recommande de supprimer les obstacles institutionnels entravant le mode de vie des « gens du voyage », Roms, Sinti et Yéniches. Il y a lieu de prendre des mesures positives permettant de créer suffisamment de place pour les aires de séjour et de transit, de garantir une scolarisation équivalente des enfants des familles nomades et de préserver les spécificités culturelles et linguistiques de ces populations.

4.2 Renforcement de la discrimination entre citoyens de l'UE et ressortissants de pays dits tiers en Suisse

Brève évaluation de la situation actuelle par la CFR

La CFR estime que le traitement préférentiel réservé, en Suisse, aux citoyens de l'UE a entraîné des discriminations inacceptables d'autres étrangers dans plusieurs domaines¹⁶, notamment en ce qui concerne les mesures d'intégration, le droit au mariage et à la famille.

Recommandations de la CFR

La CFR recommande que le Centre suisse de compétence pour les droits humains CSDH rédige à ce sujet une analyse qui puisse servir de base à de nouvelles mesures.

Annexe

Notes relatives au rapport de la Commission fédérale contre le racisme au sujet du 2^e examen périodique universel de la Suisse

¹ cf. le Recueil de cas juridiques sur la page Internet de la CFR :

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=fr>

² cf. CERD, General Recommendation 30: Discrimination against Non Citizens, 1.10.2004 :

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument)

³ cf. le Recueil de cas juridiques, décision 2006-9 (disponible en allemand uniquement) :

http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00273/index.html?webgrab_path=aHR0cDovL3d3dy5lZGktZWtyLmFkbWluLmNoL3BocC94ZGV0YWlscy5waHA%2FaWQ9MjAwNi05&lang=de

⁴ TANGRAM 26, Bulletin de la CFR, décembre 2010. Version en français, en allemand et en italien :

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=fr>

⁵ Ibid, p. 123-134.

⁶ Ibid.

⁷ cf. le Recueil de cas juridiques sur la page Internet de la CFR :

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=fr>

⁸ Département fédéral de l'intérieur, *Guide juridique. Discrimination raciale*, 2^e éd., publié par le Service de lutte contre le racisme, Berne, 2009.

⁹ Commission fédérale contre le racisme CFR. Prise de position : « Interdire le foulard à l'école ? Ou l'exemple d'un débat dirigé contre une minorité ». Berne 2010.

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=fr>

¹⁰ TANGRAM 26, Bulletin de la CFR, décembre 2010, p. 126-128 :

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=fr>

¹¹ Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal du 2 mars 1992, 92.069, FF 1992 III 269.

¹² Commission fédérale contre le racisme CFR. Le droit contre la discrimination raciale : Analyse et recommandations. Berne 2010 :

<http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00073/index.html?lang=fr>

¹³ cf. Troisième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, Janvier 2012.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25536.pdf>

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse, 18 octobre 2006 :

<http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/04278/index.html?lang=fr>

¹⁵ Communiqué de presse de la Commission fédérale contre le racisme et de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses publié le 2 novembre 2006 : « Discrimination à l'égard des gens du voyage en Suisse. La Confédération et les cantons n'ont pas encore pris de mesures efficaces pour y remédier. » :

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00144/00252/index.html?lang=fr>

¹⁶ cf. Commission fédérale contre le racisme CFR. Prise de position : Système binaire d'admission de la politique des étrangers, publié le 2 mars 2003 :

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=fr>