



Avis de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) sur certaines recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) à l'intention de la Suisse

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) prend ici position sur les recommandations émises par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son 6^e rapport sur la Suisse. Cet avis se concentre sur les recommandations qui concernent particulièrement le domaine d'activité de la CFR.

1. *(§ 5) L'ECRI recommande à nouveau vivement la mise en place d'un organisme de promotion de l'égalité totalement indépendant, doté de ressources humaines suffisantes et des fonctions et des compétences définies dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.*

En tant que commission extraparlamentaire, la CFR n'a pas vocation à devenir une organisation de défense des droits de l'homme au sens de la recommandation de politique générale (RPG) n° 2 de l'ECRI. La CFR estime que la solution proposée par le Conseil fédéral, qui prévoit la création d'une institution nationale des droits humains (INDH), pourrait correspondre en grande partie aux fonctions et aux compétences prévues dans la RPG n° 2 en ce qui concerne la base légale, le mandat et l'indépendance requise. Toutefois, la CFR est d'avis que les ressources financières chiffrées dans le projet à un million de francs ne sont pas suffisantes pour que la future INDH puisse remplir efficacement le mandat qu'il est prévu de lui attribuer.

2. *(§ 7) L'ECRI recommande vivement de soutenir les centres de conseil pour les victimes du racisme par une augmentation des ressources financières (provenant d'un budget distinct des Programmes d'intégration cantonaux) et humaines.*

La CFR a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'assurer le financement à long terme des centres de conseil et de garantir leur qualité et leur accessibilité. Un premier pas dans cette direction consisterait à inscrire ces obligations dans les programmes d'intégration cantonaux.

3. *(§ 13) L'ECRI recommande que tous les établissements scolaires soient encouragés à mettre en place une politique de prévention et de réponse aux incidents racistes et homo/transphobes, y compris le harcèlement, avec des lignes directrices pour les élèves, les enseignants et les parents.*



La CFR a attiré à plusieurs reprises l'attention sur le problème que constitue le harcèlement à caractère raciste dans les écoles et a prévu, dans sa planification stratégique, de l'aborder plus particulièrement lors de la législature 2020-2023.

4. *(§ 53) L'ECRI réitère sa recommandation de faire en sorte que la motivation raciste ou autre motivation fondée sur la haine soit une circonstance aggravante pour toute infraction ordinaire.*

En Suisse, la notion de crime de haine n'est pas inscrite dans la législation. Bien que les motifs racistes puissent être pris en compte dans la fixation de la peine, le code pénal (CP) ne contient aucune disposition expresse et contraignante à cet égard. En pratique, on peut probablement supposer que les autorités de poursuite pénale ne vérifient pas systématiquement l'existence d'un motif raciste. Tant qu'il n'y aura pas de dispositions contraignantes permettant de poursuivre spécialement les crimes à caractère raciste et de les sanctionner plus sévèrement, la Suisse ne pourra pas, selon la CFR, satisfaire de manière rigoureuse à l'exigence de mieux lutter contre les crimes de haine.

5. *(§ 55) L'ECRI recommande qu'un système soit mis en place au sein de la police pour enregistrer et surveiller toutes les formes d'incidents motivés par la haine et que la police soit clairement chargée d'enregistrer toute motivation de haine perçue par la victime ou par toute autre personne. Ces données devraient être rendues publiques.*

L'enregistrement des crimes de haine constitue une lacune dans le suivi de la discrimination raciale. Le nombre de condamnations pour discrimination raciale (art. 261^{bis} CP) est publié par l'Office fédéral de la statistique dans la statistique des condamnations pénales, mais les autres infractions pénales à motivation raciste ne sont pas systématiquement saisies. Bien qu'il soit possible d'enregistrer dans la statistique policière de la criminalité tout motif raciste présent dans les infractions pénales, cet instrument n'est pas obligatoire pour les corps de police cantonaux et, de fait, il est rarement utilisé. Pour la CFR, il y a lieu d'agir : si l'on veut un monitoring des incidents racistes survenus en Suisse qui soit probant, un enregistrement uniforme et obligatoire des infractions pénales à caractère raciste a son importance. Et pour garantir un enregistrement rigoureux, il faudrait introduire dans la formation initiale et continue obligatoire des policiers des modules spécifiques leur permettant de reconnaître et de constater les motifs racistes.

6. *(§ 104) L'ECRI recommande vivement d'investir dans la création d'un nombre suffisant d'aires pour répondre aux besoins des Yéniches, Sintés/Manouches et Roms nomades, en étroite consultation avec les communautés concernées.*

Bien qu'un groupe de travail ait été institué pour traiter de l'amélioration concrète des conditions de vie des Yéniches, des Sintés/Manouches et des Roms, la création d'aires d'accueil s'avère être une nécessité, comme la CFR l'a souligné à plusieurs reprises. Dans l'immédiat, compte tenu du manque d'aires d'accueil, la possibilité de haltes spontanées revêt



une grande importance. C'est pourquoi la CFR considère comme particulièrement essentiel que les cantons s'abstiennent d'édicter des réglementations (lois incluses) qui rendent les haltes spontanées plus difficiles encore pour les personnes ayant un mode de vie itinérant. En ce sens, la loi cantonale du 20 février 2018 sur le stationnement des communautés nomades (LSCN ; RSN 727.2), entrée en vigueur dans le canton de Neuchâtel le 1^{er} avril 2018, est problématique. Elle prévoit de nombreuses obligations juridiques particulières pour les communautés nomades et soumet leur séjour à diverses restrictions formelles, financières et temporelles. Un avis de droit commandé par la CFR a conclu que cet acte viole diverses normes juridiques constitutionnelles et internationales¹. Un recours contre la loi a été introduit devant le Tribunal fédéral, mais celui-ci l'a rejeté, concluant que la loi ne violait pas les normes du droit constitutionnel et du droit international². Commandée par la CFR, l'analyse de cet arrêt a permis de conclure que le Tribunal fédéral a rejeté à tort le recours, ayant accordé trop peu d'importance aux obligations de la Suisse de respecter et de protéger les droits des Roms, des Sintés/Manouches et des Yéniches et de promouvoir leur identité³. Une communication personnelle (recours d'un particulier) contre cet arrêt du Tribunal fédéral a été adressée au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU (CERD). La CFR est très préoccupée par le fait que d'autres cantons pourraient promulguer des lois qui restreignent indûment les droits des personnes ayant un mode de vie itinérant et puissent avoir des effets discriminatoires. La CFR formulera des recommandations aux cantons sur la base de l'analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral.

7. (§ 109) *L'ECRI réitère sa recommandation tendant à adopter une législation complète contre la discrimination pour couvrir tous les motifs et tous les domaines, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7.*

Comme l'a montré la CFR dans son étude « Le droit contre la discrimination raciale » (2010), l'ordre juridique suisse présente des carences considérables en matière de protection contre la discrimination, en particulier dans le droit civil. Il importe de concrétiser le mandat constitutionnel de l'art. 8, al. 2, Cst. pour mettre en œuvre l'interdiction de toute discrimination. À elle seule, la répression pénale ne permettra pas de prévenir les discriminations raciales dans tous les domaines de la vie – prévention entendue ici comme une tâche dévolue à la société dans son ensemble. Pour la CFR, les lacunes relevées dans le droit civil et le droit administratif en matière de lutte contre la discrimination raciale ont de graves conséquences. Dans des domaines essentiels de la vie (logement et travail, notamment), les victimes de discrimination raciale sont mal protégées, surtout lorsqu'il s'agit de discriminations survenant dans les rapports entre particuliers. Tant qu'il n'y aura pas de cadre juridique clair qui détermine la discrimination raciale (abstraction faite du droit pénal), il sera difficile sinon impossible d'engager des actions en justice pour se défendre d'une discrimination subie. La CFR estime qu'il est urgent d'agir dans ce domaine.

¹ Rainer J. Schweizer, Max De Brouwer, *Avis de droit à l'attention de la CFR concernant la Loi sur le stationnement des communautés nomades du Canton de Neuchâtel*, 2018, www.ekr.admin.ch > actualités > Publications > Études

² ATF 145 I 73, www.bger.ch

³ Eva Maria Belser, Liliane Minder, *Avis de droit relatif à l'arrêt du Tribunal fédéral 145 I 73 à l'intention de la Commission fédérale contre le racisme CFR*, 2019, p. 4, www.ekr.admin.ch > actualités > Publications > Études



8. (§ 112) *L'ECRI recommande de former davantage la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable. Elle recommande par ailleurs vivement la création d'un organe, indépendant de la police et du ministère public, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police, dans la droite ligne de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.*

En dépit des efforts supplémentaires consentis pour améliorer la formation des forces de police, il n'existe toujours pas de modules obligatoires pour les policiers et les gardes-frontières qui abordent les questions du racisme et du profilage racial (« délit de faciès »). De même, les services de médiation et les organismes de réclamation cantonaux indépendants sont encore peu nombreux en Suisse. Il reste donc difficile de porter plainte pour discrimination contre les autorités de police. Dans ses recommandations sur le thème du racisme anti-Noirs en Suisse de 2017, la CFR a souligné l'importance de l'indépendance des procédures. Il s'agit là, en effet, d'une condition impérative particulièrement importante lorsque l'action est dirigée contre l'État (en l'occurrence la police), comme c'est le cas lorsqu'il y a profilage racial ou violence policière. Aussi, il est primordial de sensibiliser la police, le ministère public et les juges, car leur neutralité et leur indépendance, surtout dans ces cas de figure, sont indispensables au respect des principes régissant la procédure. Outre la sensibilisation des policiers et des garde-frontières et l'introduction de procédures de recours respectant le principe de l'indépendance, un dialogue ouvert entre la police et les communautés concernées est également important. Certaines forces de police entretiennent régulièrement un tel dialogue. Mais celui-ci ne remplacera jamais les mesures préconisées ci-devant. Il est fondamental que le profilage racial soit considéré non pas comme le problème ou la faute d'une poignée d'individus, mais plutôt comme une question institutionnelle dont les forces de police et les gardes-frontières doivent répondre en permanence.

CFR, mars 2020