



Conférence mondiale de Durban contre le racisme : mesures prises en Suisse entre 2001 et 2009

Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme CFR

Berne, 16 avril 2009

But de la présente prise de position	3
Les effets généraux de la conférence contre le racisme	3
I. Sources, causes, formes et manifestations du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie	5
II. Victimes	6
III. Mesures en matière de prévention, d'éducation et de protection	9
IV. Recours utiles, voies de droit, réparations et autres mesures à prévoir	13
V. Stratégies visant à instaurer l'égalité intégrale, notamment par la coopération internationale et les mécanismes internationaux	14
Bref récapitulatif des points positifs ou négatifs	15

But de la présente prise de position

La Conférence d'examen de Durban organisée par l'ONU se tiendra à Genève du 20 au 24 avril 2009. Elle portera sur l'évolution qu'ont connue les pays participants depuis la 3^e Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale et l'intolérance qui y est associée (Conférence de Durban). Elle examinera les mesures prises pour mettre en œuvre la Déclaration et le programme d'action de Durban (DPAD) et en élaborera d'autres pour lutter contre le racisme. Les gouvernements sont invités à faire rapport des progrès réalisés en la matière. On ignore toutefois si l'examen prévu aura vraiment lieu lors de la conférence et si les pays porteront un regard critique sur les développements intervenus chez eux. La CFR souhaiterait que tous les Etats qui ont participé à la conférence mondiale de 2001 le fassent.

Cela étant, la Commission fédérale contre le racisme CFR aimerait présenter succinctement l'évolution qu'a connue la lutte contre le racisme en Suisse au cours de ces dernières années. En amont de la Conférence mondiale de Durban, la CFR a organisé au niveau national un colloque intitulé « TOUS DIFFERENTS – TOUS EGAUX » qui a permis, à la suite de la conférence préliminaire européenne contre le racisme, de faire un état des lieux et de préparer celle de Durban. La CFR a pris une part active à ce que l'on a appelé le « processus de Durban » ; elle a également participé aux conférences préparatoires et a fait partie de la délégation suisse qui s'est rendue à la Conférence de Durban. Elle estime que les impulsions données par la conférence mondiale ont été source d'inspiration pour ses propres activités et pour observer l'évolution du racisme en Suisse. C'est dans cet esprit qu'elle aborde ci-après les thèmes spécifiques traités lors de la conférence de Durban en 2001. Pour faciliter l'accès aux résultats de la conférence mondiale de Durban contre le racisme ou les remémorer, le présent rapport s'inspire de la structure du document final publié à l'issue de la conférence.¹

Les effets généraux de la conférence contre le racisme

Les résultats de la conférence qui s'est tenue du 31 août au 8 septembre 2001 à Durban, en Afrique du Sud, méritent d'être soigneusement analysés. Cette conférence mondiale n'a pas simplement été un échec, comme l'ont présenté les médias en raison des tentatives de manipulation politique et du rapport final de la conférence tenue en parallèle par les ONG aux accents antisémites inacceptables. Elle a surtout été le point de départ d'un processus plus profond. L'intérêt pour cette conférence a été balayé par les attentats du 11 septembre 2001 sur le World Trade Center, qui ont été perpétrés trois jours plus tard.

Dans son document final, la Conférence de Durban a constaté avec beaucoup d'inquiétude qu'une quantité innombrable de personnes, notamment d'origine africaine, appartenant à des peuples indigènes, migrantes ou encore appartenant aux populations Roms et Sinti sont, aujourd'hui encore, victimes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Il est explicitement reconnu dans ce document que les apatrides, notamment les migrants, les réfugiés et les requérants d'asile, sont souvent confrontés à des pratiques discriminatoires, xénophobes et racistes. Les politiques migratoires ne devraient pas être fondées sur le racisme, et les droits humains des migrants devraient être protégés. Outre la déclaration finale, les Etats participants ont adopté un programme d'action qui exhortait les gouvernements des Etats à élaborer leurs propres plans d'action, en

¹ Citations et compilation extraites de: Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme, Conférence mondiale contre le racisme 2001, Durban (Afrique du Sud), Déclaration et Programme d'action avec un résumé et un index. Berne 2002.

collaboration avec la société civile, pour mettre en œuvre les recommandations de la conférence.² Ces recommandations s'adressent aux Etats parce qu'en tant que tels, ils ont des obligations en vertu du droit international public. Les organisations non gouvernementales (ONG), pour leur part, s'inspirent des idées lancées lors de la conférence.

Les résultats de la Conférence de Durban ont été repris par les organes de surveillance des Nations Unies et le Conseil de l'Europe, ce qui a renforcé l'attention portée aux développements intervenus dans les différents pays. Les obligations que les Etats ont contractées à l'issue de la conférence mondiale de Durban ont ainsi été suivies d'effets divers, en Suisse comme ailleurs. Entre 2001 et 2009, la Suisse a fait l'objet de deux visites de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui ont été suivies par un rapport spécifique sur la Suisse de la part de cet organe. Le Rapporteur spécial des Nations Unies contre le racisme, Monsieur Doudou Diène, s'est rendu en Suisse et a consigné ses observations, conclusions et recommandations dans un rapport adressé au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. La Suisse a, elle aussi, présenté en 2002 devant le Comité de l'ONU pour l'élimination de toutes les formes de discrimination (CERD) son deuxième et troisième rapport et, en 2008, son quatrième, cinquième et sixième rapport. Les rapports et les recommandations rédigés à cette occasion par l'ECRI³ invitent notamment la Suisse à créer une Institution des droits de l'Homme indépendante, dotée de ressources financières et humaines suffisantes, et de continuer à allouer à la CFR des ressources au minimum équivalentes à celles qu'elle reçoit actuellement.⁴ Par ailleurs, les trois organes de surveillances cités ci-dessus demandent à la Suisse d'édicter des interdictions de discrimination de droit civil et de droit administratif exhaustives dans des domaines tels que le logement ou l'emploi.⁵ La Suisse est en outre invitée à encourager la tolérance et le dialogue au sein de la société pour lutter contre le racisme, notamment aux niveaux cantonal et communal.

La Suisse n'a, depuis 2001, pas lancé de programme d'action national contre le racisme. Cependant, grâce à l'évolution générale de la situation en Suisse concernant le racisme, certaines demandes formulées lors de la Conférence de Durban ont été prises en compte et partiellement mises en œuvre. C'est ainsi que le débat concernant le rôle de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale a entraîné la création du Fonds pour les projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme, qui a versé des subsides pour un montant de 15 millions de CHF de 2001 à 2006. De plus, un Service de lutte contre le racisme SLR a été créé au sein de l'Administration fédérale. Il dispose aujourd'hui d'un budget annuel de 900'000 francs pour financer des projets et coordonne les mesures contre le racisme au sein de l'administration.

² Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ; http://www.unhcr.ch/pdf/Durban_fr.pdf [consulté le 24 mars 2009].

³ Troisième rapport de l'ECRI sur la Suisse: <http://www.ekr.admin.ch/themen/00131/00135/index.html?lang=fr> [téléchargé le 24 mars 2009]; Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies Doudou Diène: <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/visits.htm> [consulté le 20 mars 2009];

Recommandations du CERD 2008: <http://www.ekr.admin.ch/themen/00131/00132/index.html?lang=fr> [consulté le 20 mars 2009].

⁴ Voir rapport Diène n° 88; Rapport ECRI n° 22; rapport CERD n° 9.

⁵ Voir Rapport ECRI n° 15; rapport CERD n° 9; rapport Diène n° 91.

I. Sources, causes, formes et manifestations du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie⁶

Les articles 13 à 30 de la Déclaration de Durban et les articles 1 et 2 du Programme d'action mentionnent l'esclavage, le colonialisme, l'apartheid et le génocide, la xénophobie contre les non-ressortissants, les dangers particuliers auxquels les jeunes sont exposés, le sous-développement et la pauvreté, les conflits armés, l'inexistence d'une gestion des affaires publiques démocratique favorisant une participation inclusive, les formes et manifestations contemporaines de discrimination diffusées par les médias électroniques, la traite des êtres humains.

1. Depuis 2001, la Suisse a réalisé certains progrès dans la recherche et la reconnaissance du rôle qu'elle a joué dans le colonialisme, et les relations qu'elle a entretenues avec le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Dans le cadre du Programme national de recherche PNR 42+, dix rapports de recherche ont été rédigés sous la direction du professeur Georg Kreis. Ils traitent des différents aspects des relations entre la Suisse et le régime d'apartheid en Afrique du Sud. On a toutefois dû constater avec regret que le Conseil fédéral a refusé l'accès certaines archives à un moment crucial pour la recherche.
2. Au cours de ces dernières années, des efforts concrets ont été entrepris pour combler les lacunes scientifiques existant dans des domaines comme celui de la xénophobie, du racisme, de l'extrémisme de droite et de l'intégration. Le Fonds national suisse de la recherche FNS a lancé sur mandat de la Confédération deux PNR : le PNR 40+ « Extrémisme de droite : causes et contre-mesures » et le PNR 51 « Intégration et exclusion ». Dans le cadre du PNR 40+, divers travaux ont été réalisés notamment sur les sujets suivants : « Partis populistes de droite et politique migratoire en Suisse » ou « Extrémisme de droite : les contre-mesures et leur évaluation ».⁷
3. Dans le texte du Programme d'action de Durban, les Etats relèvent que le succès de ce dernier dépend de la volonté politique et de ressources financières convenables aux niveaux international, national et régional. Le refus ou la réticence des instances officielles et des milieux politiques de combattre le racisme sont considérés comme l'une des causes majeures de la diffusion et de la persistance de la discrimination. La classe politique et les partis politiques se voient par conséquent attribuer un rôle-clé dans la lutte contre le racisme. Ils devraient notamment s'abstenir de faire des déclarations publiques ou d'agir d'une manière qui puisse l'encourager. Nonobstant cela, la plupart des pays, y compris la Suisse, ont accordé peu d'importance à la xénophobie envers les étrangers, naturalisés ou non, ce qui, selon la Déclaration représente l'une des principales causes du racisme contemporain. Fortement influencé par les accents xénophobes de certains partis, certains politiciens ou autres personnalités de la vie publique, le discours politique a tendance à banaliser les stéréotypes négatifs. En Suisse, le climat propagé par les milieux politiques et les médias à l'égard des non-ressortissants, notamment les requérants d'asile et les Noirs, ne s'est pas amélioré. Les partis populistes de droite et une certaine partie des médias s'en tiennent à des typisations xénophobes qui s'expriment concrètement à travers de revendications politiques récurrentes et lors de campagnes de votation.
4. La diffusion de la pensée raciste par le biais des médias électroniques suscite des inquiétudes. Internet représente en effet l'un des principaux champs d'action pour les groupes racistes et pour ceux qui incitent à la haine qui utilisent cet instrument pour

⁶ Citations et compilations tirées de: Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme. Conférence mondiale contre le racisme 2001, Durban (Afrique du Sud), Déclaration et Programme d'action avec un résumé et un index. Berne 2002.

⁷ Voir <http://www.pnr40plus.ch/topic3940.html> [consulté le 24 mars 2009].

échanger leurs idées et nouer des contacts, par exemple sur les forums de discussion, les livres d'hôtes ou par courriel. Le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI)⁸ enregistre les sites Internet suspects et les transmet aux autorités de poursuite pénale compétentes en Suisse et à l'étranger.

La CFR recommande l'élaboration d'un programme national d'action pour lutter contre le racisme en Suisse.

Les partis politiques et les médias doivent s'engager à adopter un code de déontologie contre le racisme.

II. Victimes⁹

Les articles 31 à 75 de la Déclaration constatent que les Africains et les personnes d'origine africaine sont, aujourd'hui encore, victimes de racisme. Ils mentionnent en outre les personnes venant d'Asie, les peuples indigènes, de même que les réfugiés, les requérants d'asile, les Mestizos, les victimes de l'holocauste, le peuple palestinien, les gens du voyage, les femmes et les fillettes, les enfants et les jeunes (filles et garçons), les personnes séropositives et celles qui sont malades du sida.

Le Programme d'action prévoit aux articles 3 à 57 que des mesures concrètes soient prises :

- en faveur des victimes de la discrimination raciale et de la xénophobie en général ;
- en faveur d'investigations supplémentaires pour l'infrastructure et la sécurité sociale, de l'accès aux nouvelles technologies, du service public et de la justice pour les personnes originaires d'Afrique ;
- en faveur de la reconnaissance des droits et de la culture des peuples indigènes, du respect des accords conclus avec eux et de leur protection contre les discriminations ;
- en faveur de la lutte contre le rejet et les préjugés à l'égard des migrants afin de garantir leur protection et promouvoir les droits de l'Homme quel que soit leur titre de séjour, en faveur du réexamen des règles en matière d'immigration, de la sensibilisation des autorités d'exécution, y compris la police, de la reconnaissance des accords relatifs à l'éducation et des qualifications, de la possibilité de libérer des relations de violence, de l'approche intégrée de l'égalité des genres, de l'égalité des migrants effectuant un séjour de longue durée ;
- en faveur des réfugiés : reconnaissance des obligations internationales, stratégies spécifiques contre la discrimination, protection particulière des femmes et des fillettes ;
- en faveur de l'égalité de traitement des gens du voyage, de la reconnaissance de leur culture et de la prise en compte de leurs besoins dans le cadre de projets internationaux, de la sensibilisation générale à la discrimination à leur encontre, de données fiables sur leur situation dans la société ;
- en faveur de l'égalité des personnes d'origine asiatique ;
- en faveur d'un droit exempt de discrimination des minorités ethniques, religieuses et linguistiques à leur propre culture ;
- en faveur du respect de l'approche spécifique au genre, de mesures spécifiques contre la violence sexuelle et de la protection des enfants ;
- en faveur du respect de l'intégration pleine et entière des personnes handicapées, qui sont elles aussi victimes de discrimination raciale.

1. L'effet sur l'ensemble de la société suisse de l'article 261^{bis} du Code pénal peut être considéré comme positif. Il contribue aussi à protéger les victimes et leur dignité, même si cette protection est limitée à certains domaines. Cette norme pénale est devenue le symbole majeur de l'engagement de la Suisse dans la lutte contre le racisme et a, dans l'ensemble, un effet préventif. La CFR est toutefois d'avis que cet article est appliqué avec trop de retenue à l'encontre des déclarations politiques xénophobes de certains partis et politiciens et en ce qui concerne les refus d'entrée dans des lieux publics.

⁸ <http://www.cybercrime.ch/index.php?language=fr> [consulté le 24 mars 2009].

⁹ Voir par. 31 à 75 de la Déclaration et par. 3 à 57 du Programme d'action, note 1.

2. Dans le cadre de la lutte contre la discrimination raciale, la Suisse a jusqu'à ce jour encore accordé encore trop peu d'attention à la protection des victimes. Pour ce faire, les conditions générales sur le plan juridique sont encore insuffisantes car il manque des structures de consultation permanentes pour les victimes de discrimination. Le Tribunal fédéral reconnaît que la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) peut, dans certaines circonstances, s'appliquer également aux procédures pénales dans le cadre de l'art. 261^{bis} CP, mais seulement en respectant des critères très stricts.¹⁰
3. Il n'y a en Suisse que huit services de médiation (Ombudsstellen), au niveau municipal ou cantonal, et six centres de consultation privés ou partiellement subventionnés par l'Etat. Etant donné qu'il n'existe pas d'aide financière pour mettre en place et entretenir de telles structures, celles mises en place par les ONG peinent à subsister. Ainsi, dans de nombreuses parties de la Suisse, les victimes de discrimination raciale ne peuvent pas obtenir d'aide ni de conseils professionnels. La conséquence de cette lacune est que bon nombre de discriminations ne sont même pas connues. En ce cas, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il n'y ait à ce jour que peu de jugements du Tribunal fédéral relatifs à la discrimination raciale.
4. Des progrès ont été réalisés en matière de protection des femmes migrantes dans les domaines de la violence domestique, de la protection des témoins, du droit de séjour et de la traite des femmes. Les migrantes qui ont obtenu une autorisation de séjour par mariage peuvent se voir accorder une autorisation spéciale lorsque la communauté familiale est dissoute pour raison de violence conjugale. Cependant, cette mesure n'est accordée qu'en fonction de l'appréciation que fait la police des étrangers de la situation, ce qui entraîne pour les femmes concernées une grande insécurité. La Suisse a signé, le 8 septembre 2008, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains afin de mieux contrer la traite des femmes et des jeunes filles.¹¹
5. La perception plus aiguë du racisme à l'encontre des personnes d'origine africaine va de pair avec l'afflux en Suisse de migrants venant d'Afrique et la révision des lois sur l'asile et les étrangers. En parallèle à la constitution, ces dernières années, d'une importante communauté noire, de nouveaux comportements agressifs à l'égard de ces personnes ont simultanément fait leur apparition. C'est ainsi qu'en 2003, l'annonce publiée par l'UDC St-Gallois « Wir Schweizer sind immer mehr die Neger ! » accompagnée par la phrase « Des milliards pour les touristes de l'asile. Ca suffit ! » était dirigée sans équivoque contre les requérants d'asile et les Noirs.
6. Les plaintes pour violences policières à caractère raciste sont en augmentation; il semble qu'elles concernent plus particulièrement les hommes à la peau foncée.¹² Il n'existe toutefois aucune étude scientifique à ce propos. La section suisse d'Amnesty International a publié en 2007 un rapport détaillé sur les déficits que présente le travail de la police en matière de droits humains en Suisse.¹³
7. Dans une prise de position¹⁴ publiée en 2003, la CFR a critiqué le fait que le système binaire de la politique d'admission en Suisse crée et fait coexister deux catégories d'étrangers et deux systèmes juridiques totalement différents. Les migrants venant d'Etats non membres de l'UE sont très affectés par ce système binaire et sont davantage exposés à la discrimination raciale. Les non-ressortissants d'Etats de l'UE ou de l'AELE se voient souvent reprocher

¹⁰ ATF 131 IV 78, consid. 1.2.

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/197.htm> [consulté le 30 mars 2009].

¹² [Voir à ce propos http://www.amnesty.ch/de/themen/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz](http://www.amnesty.ch/de/themen/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz) [disponible seulement en allemand, consulté le 24 mars 2009].

¹³ Amnesty International: Polizei, Justiz und Menschenrechte, Bern 2007.

¹⁴ Voir prise de position de la CFR à propos du système binaire d'admission de la politique des étrangers en Suisse, <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

en bloc un taux de criminalité élevé, des demandes de naturalisation injustifiées et une propension générale aux abus sociaux.

8. Jusqu'à présent, la Suisse a renoncé de signer la Convention 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux. Elle craint que la convention ne l'oblige à prendre des mesures en faveur des Gens du voyage. Reste à espérer que cette situation change bientôt. Une interpellation qui demande la signature de cette convention est en suspens au Parlement.¹⁵
9. L'antisémitisme et l'islamophobie sont en augmentation. Les juifs et les musulmans sont, souvent collectivement mais aussi individuellement, victimes d'exclusion et de diffamation, et chacune des deux catégories est exposée à un soupçon collectif spécifique.
10. La CFR a rédigé en 2006 un rapport intitulé « Les relations avec la minorité musulmane en Suisse »¹⁶ dans lequel elle décrit les rapports entre la société majoritaire et la minorité musulmane dans notre pays. Elle parvient notamment à la conclusion qu'au cours de ces dix dernières années, les musulmans sont devenus un nouveau bouc émissaire. Le débat actuel en lien avec l'initiative populaire « Contre la construction de minarets »¹⁷ ne fait encore que raviver l'hostilité envers les musulmans.
11. Dans son rapport « Discrimination dans le cadre des naturalisations »¹⁸, la CFR signale que c'est avant tout dans le contexte des décisions de naturalisation prises au niveau des communes (parlement ou assemblée communale) qu'il peut y avoir des refus à caractère discriminatoire, voire raciste. Il faut saluer à ce propos le net rejet par le peuple de l'initiative de l'UDC « Pour des naturalisations démocratiques » le 1^{er} juin 2008.

Par son observation de la jurisprudence relative à l'article 261^{bis} CP et sa participation aux consultations d'offices et procédures de consultation, la CFR contribue au monitoring national.¹⁹ Elle a élaboré, en collaboration avec humanrights.ch/MERS, un système de traitement des cas de racisme qui permet de les enregistrer systématiquement sur une base de données et de mettre à disposition des statistiques les concernant (DoSyRa).²⁰ La CFR a par ailleurs mis en place, également en collaboration avec humanrights.ch/MERS, un réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme²¹ qui propose aux centres une formation continue et met à leur disposition un manuel juridique. Ici aussi, la précarité des ressources financières est à déplorer.

La CFR et diverses organisations non gouvernementales ont saisi l'opportunité qu'offrirait la Conférence mondiale de Durban pour se pencher sur la stéréotypisation et la discrimination spécifique dont sont l'objet les personnes à la peau foncée ou d'origine africaine. C'est ainsi que la CFR a organisé, en 2002, un colloque national ayant pour thème « Les ombres du passé et le poids des images – Le racisme anti-Noirs en Suisse »²², au cours duquel les participants ont réfléchi et discuté à propos du contexte historique du racisme anti-Noirs et des formes qu'il revêt au quotidien en Suisse. En 2004, enfin, la CFR a publié l'étude « Les Noirs en Suisse. Une vie entre intégration et discrimination »²³ qui décrit comment les personnes à la peau foncée se sentent en Suisse et les problèmes auxquels ils sont confrontés dans la vie de tous les jours.

¹⁵ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20073624 [consulté le 24 mars 2009].

¹⁶ Voir <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=fr>

¹⁷ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20080061 (consulté le 30 mars 2009).

¹⁸ Voir <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00030/index.html?lang=fr> (consulté le 30 mars 2009).

¹⁹ Voir Tangram 20, p. 87 ss; <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

²⁰ Vgl. Tangram 20, p. 52 ss.

²¹ Voir <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00159/00265/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

²² Voir <http://www.ekr.admin.ch/themen/00114/00120/00121/00124/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

²³ Voir <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00033/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

La CFR recommande de mettre la protection des victimes davantage au centre de la lutte contre le racisme ainsi que d'encourager et de renforcer la capacité d'action des personnes concernées par la discrimination.

La Confédération doit aider financièrement la création de centres de consultation au niveau cantonal.

La Confédération doit mettre sur pied un monitoring ciblé sur la protection des victimes et, pour ce faire, aider sur le plan structurel les organisations existantes qui s'en occupent déjà.

III. Mesures en matière de prévention, d'éducation et de protection²⁴

Dans les articles 76 à 97 de la Déclaration, les Etats signataires s'engagent à prendre des mesures destinées à promouvoir l'égalité des chances, la mise en œuvre de la Convention contre toutes les formes de discrimination, une gouvernance et une gestion administrative transparentes et participatives, à lutter contre l'impunité de la discrimination raciale, à favoriser le dialogue entre les cultures et à promouvoir la tolérance au sein de la société plurielle. Les dirigeants et les partis politiques doivent notamment jouer un rôle-clé dans la promotion de la tolérance et de la solidarité, ne justifier en aucun cas le néonazisme et le néofascisme. Les médias sont un facteur important pour préserver la liberté d'opinion et combattre les images stéréotypées et la diffusion de mentalités racistes.

Les articles 58 à 156 du Programme d'action sont la pierre angulaire des résultats de la conférence mondiale. En font partie ceux qui revêtent aussi une importance particulière pour la Suisse. Ils se divisent au niveau national en quatre domaines :

A. Niveau national

1. Mesures législatives, judiciaires et administratives:

Politique nationale contre le racisme ; adaptation de la législation lorsque celle-ci favorise cette discrimination ; prévention de comportements délictueux à motif raciste de la police et création d'une police multiculturelle ; collecte de données et encouragement de l'aide aux victimes ; ratification d'instruments aux échelons national et international ; lutte contre l'impunité des crimes inspirés par le racisme et la xénophobie ; mesures visant à lutter contre les idéologies néofascistes et nationalistes à tendance violente ; sensibilisation des personnes travaillant dans le système judiciaire pénal ; mise en place de mécanismes de monitoring ; mise sur pied et renforcement d'institutions des droits de l'Homme et d'institutions spécialisées nationales et indépendantes.

1. L'article pénal 261^{bis} CP se révèle être un instrument efficace pour lutter contre l'extrémisme de droite. Par contre, le Conseil fédéral a négligé jusqu'à présent d'étendre le droit pénal en édictant un art. 261^{ter}. qui sanctionnerait pénalement l'utilisation de symboles faisant l'apologie des mouvements extrémistes, appelant à la violence et à la discrimination raciale. Cet article punirait également la création et l'adhésion à des organisations d'extrême droite ainsi que l'invitation à y adhérer. Le Parlement a toutefois transmis au Conseil fédéral une motion de la Commission des questions juridiques du Conseil national qui demande que l'utilisation de symboles faisant l'apologie des mouvements extrémistes, appelant à la violence et à la discrimination raciale soit rendue pénalement punissable.²⁵
2. Au niveau politique, l'art. 261bis a sans cesse été l'objet de tentatives d'abrogations. Ces dernières ont toutefois échoué, comme l'a montré, il y a peu, le rejet de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Bernhard Hess.²⁶

²⁴ Voir par. 76 à 97 de la Déclaration et par. 58 à 156 du Programme d'action, note 1.

²⁵ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20043224 [consulté le 24 mars 2009].

²⁶ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20060472 [consulté le 24 mars 2009].

3. Les domaines de la vie quotidienne, comme le logement et l'emploi, donnent souvent lieu à des discriminations à caractère raciste. Toutefois, le droit civil ne contient pas d'interdictions expresses concernant la discrimination raciale.
4. L'interdiction de discrimination a été inscrite dans l'art. 8 de la Constitution fédérale en l'an 2000 et dans certaines constitutions cantonales. Plusieurs de ces constitutions cantonales ont été révisées au cours de ces dernières années et bon nombre de cantons en ont profité pour y inscrire l'interdiction de discrimination (p. ex. ZH, BS, BE, SG). Etant donné que, dans la structure fédéraliste qui est celle de la Suisse, les cantons ont une fonction centrale et forte, cette codification de l'interdiction de discrimination est une démarche importante pour combler les lacunes au niveau de son application.²⁷
5. La notion de non-discrimination n'est pas encore bien établie dans de nombreuses institutions et il faut continuer à la renforcer. Au niveau politique, des interventions visant à lutter contre le racisme sont en suspens, comme par exemple l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Paul Rechsteiner qui demande l'élaboration d'une loi générale sur l'égalité de traitement.²⁸ Une autre intervention demande que l'art. 8, al. 2, Cst. soit précisé dans le but d'entraîner l'élaboration d'une loi anti-discrimination.²⁹
6. Le Service de lutte contre le racisme SLR encourage divers projets qui s'adressent directement aux jeunes et se concentrent sur leur éducation et leur formation. Il soutient par exemple le théâtre Maralam, qui, grâce à la méthode du théâtre-forum, confronte les élèves des écoles professionnelles aux thèmes du racisme et de la discrimination dans le monde du travail et de la migration. A travers les modules de formation qu'elle propose, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) encourage notamment la tolérance envers les personnes qui recherchent aide et protection et les étrangers. Elle sensibilise le public aux expériences et situations vécues au quotidien par les migrants, les étrangers et les requérants d'asile.³⁰ Un autre projet qui s'adresse directement aux jeunes est le projet scolaire contre le racisme de la fondation « Village d'enfants Pestalozzi ».
7. La sensibilisation de la police représente l'un des domaines les plus délicats. Les autorités policières cantonales ont été fermement invitées par plusieurs organes de surveillance, notamment le CERD, à prendre des mesures radicales pour supprimer toutes les formes de pratiques discriminatoires et le recours excessif à la violence de la part des forces de l'ordre.³¹ En effet, le travail de la police fait plus souvent l'objet de plaintes que celui d'autres autorités. L'objectif des responsables politiques et des directions de la police est de réduire le nombre des plaintes. C'est pourquoi, des efforts plus soutenus sont entrepris pour éviter les comportements discriminatoires. C'est dans cet esprit que la CFR a lancé, en collaboration avec le centre de compétence pour les conflits interculturels (TikK), des cours de formation aux droits humains et des cours de formation continue qui sont maintenant organisés dans des écoles de police. En dépit de ces efforts, de très nombreuses réclamations concernant des contrôles disproportionnels, effectués sans motif de suspicion, ainsi que la pratique d'un « racial profiling » sont portées à la connaissance de la CFR. Dans le rapport qu'a élaboré Amnesty international sur les pratiques de la police au regard des droits de l'Homme, il ressort qu'il faut améliorer les conditions légales régissant la planification et la réalisation d'interventions policières. Une enquête indépendante sur les comportements policiers incorrects serait égale-

²⁷ Voir prise de position adressée par la CFR au CERD, ad. 4.

²⁸ Voir http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20070422 [consulté le 24 mars 2009].

²⁹ Voir http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20010461 [consulté le 24 mars 2009].

³⁰ Voir <http://www.osar.ch/education> [consulté le 24 mars 2009].

³¹ Voir Rapport national 4./5./6. CERD, n° 16.

ment souhaitable³². Pour l'heure, il n'existe pratiquement pas d'instances d'enquête indépendantes.

8. La sensibilisation des agents de la justice pénale a commencé de manière ponctuelle, mais elle fait largement défaut en ce qui concerne les autorités judiciaires et d'instruction.
9. La création d'une Institution des droits de l'Homme indépendante, conformément aux « Principes de Paris » adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU, n'est pour l'instant pas envisagée par les milieux politiques en Suisse. En 2001 déjà, une initiative parlementaire demandant la création d'une institution nationale de ce genre avait été déposée. Elle est en suspens depuis huit ans maintenant.³³ Les organes spécialisés comme la CFR sont affaiblis par des coupes budgétaires générales et ne peuvent accomplir leur mission de prévention et de sensibilisation que dans une mesure très restreinte.
10. Dans le domaine de la politique d'intégration, la nouvelle loi sur les étrangers a, pour la première fois, chargé les cantons de la mettre en oeuvre. Ils disposent à cet effet de ressources octroyées par la Confédération. On peut considérer cela comme un pas important dans la bonne direction³⁴, même s'il ne s'agit pas directement de lutte contre le racisme. Cela dit, ce changement de système doit encore faire ses preuves.
11. Le Service de lutte contre le racisme SLR et l'Office fédéral de la statistique OFS s'investissent pour la mise en place et le développement d'un monitoring permanent. Les ONG et la CFR, pour leur part, en ont déjà introduit certaines composantes. Par son observation de la jurisprudence relative à l'art. 261bis CP et par sa participation aux consultations des offices et aux procédures de consultation, la CFR contribue à ce monitoring.³⁵

La CFR recommande d'étendre la protection contre la discrimination et l'interdiction de discrimination au niveau de la Constitution et des lois, notamment dans le droit civil.

Des instances d'instruction indépendantes doivent être mises en place en cas de plaintes contre les abus policiers.

Il faut créer une institution nationale des droits de l'Homme indépendante.

2. Politiques et pratiques

Collecte de données et lancement de recherches et d'études sur le sujet ; mesures positives destinées à promouvoir l'accès sans discrimination à la formation scolaire de base ; accès aux soins et au logement ; lutte contre l'exclusion sociale et la marginalisation dans le cadre du développement des villes et des agglomérations urbaines ; encouragement de l'accès au marché de l'emploi et création de places de travail sans discrimination ; octroi de l'égalité de traitement en matière de participation aux prises de décisions, code de conduite pour les politiciens et les partis politiques.

12. La notion de non-discrimination est encore très peu prise en compte dans les institutions. La conscience du phénomène de discrimination n'y est en général pas très répandue, la discrimination indirecte l'est encore moins. C'est au niveau de l'accès à l'enseignement de base (art. 19 Cst.) que les progrès les plus sensibles ont été réalisés, tandis qu'en matière de soins de santé, ils commencent à être visibles. Il y a toutefois des catégories de personnes comme les requérants d'asile, les requérants d'asile auxquels l'admission a été refusée ou ceux qui dépendent de l'aide sociale, qui se voient refuser l'égalité de traitement, c'est-à-dire qui ne bénéficient pas du même degré d'assistance minimale. Les secteurs privés du loge-

³² Amnesty International: Police, justice et droits humains en Suisse, Berne 2007.

³³ Voir http://www.parlament.ch/ff/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20010461 [consulté le 24 mars 2009].

³⁴ Voir rapport adressé par la CFR au CERD, ad. 8.

³⁵ Voir Tangram 20, p. 85 ss; <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=fr> [consulté le 24 mars 2009].

ment et de l'emploi ne sont encore pratiquement pas soumis à l'interdiction de discrimination. La Confédération est encore loin d'avoir utilisé toutes les possibilités légales permettant de lutter contre la discrimination dans le secteur privé. Deux Tribunaux de Prud'Hommes ont toutefois reconnu, dans deux cas, le droit à une réparation morale pour refus d'embauche fondés sur la couleur de peau ou de l'origine.³⁶

13. En amont de la campagne de votations de 2003, la Société pour les peuples menacés SPM a tenté de faire signer aux politiciens et aux partis politiques une charte en faveur d'une campagne de votation 2003 non raciste, un code de conduite en quelque sorte. Cette initiative n'a pas eu le succès escompté. Il faut mentionner en revanche que tous les partis – même si c'est dans des mesures très diverses – se sont engagés en faveur de l'intégration de la population étrangère.

3. Education, sensibilisation

Ressources financières pour l'éducation et les campagnes contre le racisme; travail de relations publiques et programmes de formation continue dans le domaine des droits de l'Homme à l'intention de toutes les catégories de la population, encouragement de la compréhension des conséquences de la discrimination raciale et de la xénophobie, y compris la révision des programmes et du matériel pédagogique ; éducation aux droits de l'Homme pour les autorités et les professionnels, y compris les fonctionnaires de l'Etat (corps enseignant, fonctionnaires d'immigration, police des frontières, agents de la justice pénale) ; formation portant sur la traite des êtres humains.

14. Dans l'ensemble, on peut dire que le processus touchant à l'éducation et à la sensibilisation a débuté en Suisse. Il est mené par différents services qui disposent de ressources financières limitées. L'éducation aux droits de l'Homme destinée aux autorités et aux professionnels n'en est qu'à ses débuts (voir chapitre III, points 7 et 8). Comme le veut le système fédéraliste de la Suisse, la formation initiale et l'éducation n'incombent pas à la Confédération mais aux cantons, ce qui entraîne d'assez grandes disparités dans le développement de la lutte contre le racisme. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP a conçu un projet novateur, le concordat HarmoS, qui est également axé sur la promotion de l'intégration et la suppression de la discrimination. Les cantons sont notamment tenus d'encourager les cours de langue et de culture du pays d'origine, ce qui favorise clairement l'intégration des enfants étrangers vivant dans notre pays.

4. Information, communication et médias

Accès des communautés marginalisées aux médias; mesures contre la diffusion de représentations de la supériorité raciale sur Internet ; code de conduite et mesures d'autorégulation pour les médias et la branche publicitaire ; évitement de représentations stéréotypées.

15. Conformément à la Déclaration de Durban, les médias devraient éviter la diffusion de stéréotypes et promouvoir une image correcte et représentative de la diversité qui compose la société dans laquelle nous vivons. Les maisons d'édition pratiquent encore trop peu une politique de promotion active de l'accès aux médias et de la diversité, notion considérée comme venant des USA. L'un des problèmes principaux est que la concurrence et la pression auxquelles sont soumis les médias et la branche publicitaire empêchent ces derniers de combattre le phénomène des analyses simplificatrices et stéréotypées. Dans les cursus de formation pour les journalistes, les cours visant à éviter ce type de dérapages sont quasiment inexistantes. Il arrive souvent que de très jeunes collaborateurs inexpérimentés aient à traiter de situations de discrimination extrêmement complexes.

³⁶ Tribunal de Prud'Hommes de l'arrondissement de Lausanne, arrêt du 10 octobre 2005 (T 304.021563) et Tribunal de Prud'Hommes de Zurich, 2^e chambre, affaire n° AN 050401/U 1 du 13 janvier 2006.

16. En matière de pesée des intérêts entre le droit fondamental à la liberté d'expression et la lutte contre le racisme, les médias sont par nature plutôt enclins à une interprétation libérale de la liberté d'expression.
17. Le Conseil suisse de la presse sert d'instance d'autorégulation des médias. Par ailleurs, certaines maisons d'édition disposent de services de médiation. Celui de Tamedia SA, par exemple, reçoit les réclamations concernant le contenu rédactionnel de ses publications et de ses publicités.
18. Influencé par les tendances xénophobes de politiciens de certains partis et d'autres personnalités de la vie publique, le débat politique banalise les stéréotypisations, qui deviennent alors la norme et la résistance contre ces formes de discrimination diminue peu à peu.

B. Niveau international

Les articles 148 à 156 de la Déclaration prônent l'édification d'un ordre fondé sur la justice; le règlement pacifique des différends, la lutte dans le monde entier contre l'antisémitisme, le racisme anti-arabe, l'islamophobie ; la fin de la violence au Moyen-Orient, le combat contre les aspects de la globalisation qui peuvent conduire à la discrimination raciale et à la xénophobie, l'identification préventive des risques de génocide et des violations graves des droits de l'homme.

19. Ces déclarations relèvent plutôt de la politique extérieure et n'entrent donc pas dans le domaine de compétence de la CFR. Mais lorsqu'il est question de phénomènes comme l'antisémitisme, l'islamophobie, l'hostilité envers les Gens du voyage ou la mondialisation, qui sont susceptibles de conduire au racisme, la CFR souhaiterait que les politiciens prennent des positions plus tranchées.

IV. Recours utiles, voies de droit, réparations et autres mesures à prévoir

Les articles 98 à 106 de la Déclaration politique et 157 à 166 du programme d'action demandent que les faits concernant la discrimination raciale, notamment l'esclavage soient enseignés, et que des réparations soient versées pour les violations graves qui ont été commises, que les regrets et les remords soient exprimés. Les victimes doivent se voir garantir l'accès à la justice et obtenir réparation. Les exigences qui ont été concrétisées dans la partie III. Niveau national, ne seront pas répétées ci-après.

1. La CFR souligne que les excuses officielles des milieux politiques et celles exprimées par des responsables d'organisations et d'institutions sont souhaitées et acceptées par les victimes à titre de réparation.
2. En raison du manque de structures de médiation aux niveaux cantonal et communal, il n'y a pas en Suisse de voie de droit facilement accessible. La CFR déplore également l'absence d'organes d'instruction indépendants pour les plaintes concernant les violences policières (voir supra III. 7.). Puisque la Suisse manque de structures de consultation, les victimes n'ont souvent pas accès à la justice ni à une réparation, qui peut aussi être seulement morale.
3. Le fédéralisme favorise les différences en matière de pratique des tribunaux. C'est ainsi que les jugements relatifs à l'art. 261bis CP varient d'un canton à l'autre. Il serait souhaitable d'harmoniser la jurisprudence.

V. Stratégies visant à instaurer l'égalité intégrale, notamment par la coopération internationale et les mécanismes internationaux

Les articles 107 à 122 de la Déclaration et 167 à 219 du Programme d'action soulignent l'importance que revêtent la prise en compte de la perception des victimes, l'aide internationale aux réfugiés et aux personnes déplacées, la création d'institutions nationales indépendantes et la coopération entre les différents acteurs de la société civile. Les Etats doivent encourager le rôle de catalyseur des organisations non gouvernementales dans l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation, notamment la participation des jeunes. Dans le domaine international, il faut renforcer la coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU.

La CFR entretient des contacts avec les organes internationaux et s'implique dans la coopération internationale. Nous renvoyons ici aux chapitres précédents de cette prise de position.

Bref récapitulatif des points positifs ou négatifs

Points positifs

En résumé, on peut constater en Suisse des changements positifs dans divers domaines qui répondent aux efforts demandés par la Conférence mondiale contre le racisme :

1. Attention accrue vis-à-vis du racisme, tant de la part de la société civile que des milieux politiques et des opposants à une politique contre le racisme.
2. Publication des résultats de la Conférence mondiale en deux langues³⁷.
3. Création, au sein du Département fédéral de l'intérieur, d'un Service de lutte contre le racisme qui a d'abord disposé d'un fonds « pour les projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme » et dispose maintenant d'un budget régulier pour financer des projets.
4. Efforts consentis par la Confédération et engagement des organisations non gouvernementales pour mettre en place un monitoring permanent du racisme et de la discrimination raciale.
5. Projets en faveur des droits de l'Homme au sein de l'Administration fédérale.
6. Cours de formation contre le racisme dans le domaine de la santé publique.
7. Début de sensibilisation des polices cantonales. Des plaintes contre les comportements policiers subsistent néanmoins.
8. Nouvelles constitutions cantonales interdisant la discrimination (premier approfondissement de la lutte contre la discrimination dans des structures fédéralistes).
9. Etablissement d'une plus grande égalité en matière de formation et d'éducation grâce à l'harmonisation de la scolarité (concordat « HarmoS » de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique).

Points négatifs

En résumé, on peut constater, dans les domaines ci-après, des changements négatifs, qui vont à l'encontre des efforts demandés par la Conférence mondiale contre le racisme :

1. Absence de programme d'action national contre le racisme.
2. Absence d'une loi contre la discrimination qui concrétise l'art. 8, al. 2, Cst., à l'instar de la loi pour l'égalité entre femmes et hommes et de celle pour l'égalité pour les personnes handicapées.
3. Jurisprudence timorée en cas d'expression politique de racisme et de refus d'entrée dans les lieux publics.
4. Absence ou faible présence de centres de consultation pour les victimes de discrimination raciale.
5. Lutte contre la discrimination pas encore ancrée dans les structures fédérales.
6. Absence de travail de sensibilisation auprès des tribunaux et des autorités d'instruction.
7. Absence de financement des structures créées par les ONG.
8. Aucun renforcement du soutien financier des institutions nationales et absence de volonté de créer une Institution nationale des droits de l'Homme.

³⁷ Voir note 1.