

Rapport annuel 2017



Sommaire

Éditorial de la présidente	1
Domaines d'action et activités de la CFR en 2017	2
1. Prévention et sensibilisation	4
2. Travaux d'analyse et de recherche sur la discrimination raciale	8
3. Interventions parlementaires et objets politiques	13
4. Relations publiques	17
5. Recommandations, prises de position et suivi	20
Affaires internes de la commission	23

Éditorial de la présidente

Les médias aiment les chiffres et les comparaisons. Il peut donc arriver que la Commission fédérale contre le racisme (CFR) soit interpellée pour se prononcer sur la situation du racisme en Suisse : comment notre pays se classe-t-il en termes de racisme, en comparaison internationale ? Est-on aujourd'hui plus ou moins raciste que par le passé ? À ces questions, il n'est pas possible de donner de réponse toute faite. En effet, tout ne se résume pas à des chiffres absolus, ce d'autant plus que la Suisse ne dispose pas, malheureusement, de statistiques officielles consolidées en matière de racisme et de discrimination raciale.

Ce n'est donc pas le décompte des actes qui nous renseigne. En revanche, l'enquête « Vivre ensemble », conduite par l'Office fédéral de la statistique, dont les résultats ont été publiés en 2017, fournit des informations précieuses sur l'état de l'opinion en matière de racisme et de discrimination raciale. Ainsi apprenons-nous que deux tiers des personnes interrogées estiment que le racisme est un problème social important. La CFR salue cette prise de conscience, qui est indispensable si l'on veut lutter contre le racisme et la discrimination. Cela signifie aussi que la Suisse n'est pas épargnée par le phénomène et qu'une majorité de citoyens le reconnaissent.

Il ne s'agit pas de peindre le diable sur la muraille. Pourtant, ce que montre par ailleurs la même enquête, à savoir que plus d'un tiers des personnes interrogées se déclarent dérangées par des personnes perçues comme différentes, n'est pas anodin. Cela peut être en raison de la langue, de la couleur de peau, de l'origine, de la religion, voire du mode de vie non sédentaire. Quelle qu'en soit la raison, cela nous indique une tendance à refuser la différence qui peut conduire à la discrimination.

La CFR a notamment pour mission de travailler dans le domaine de la prévention. Pour agir efficacement dans le domaine, il est important que la population en ressente la nécessité. Une enquête telle que « Vivre ensemble » est donc précieuse. Elle mesure l'état de l'opinion, elle indique aussi que c'est sur le terrain de la vie quotidienne qu'il convient d'agir : lieu de travail, lieu d'habitation, espaces publics, école sont autant de lieux où la tentation du rejet et de la stigmatisation peut se manifester.

Le rapport annuel 2017 montre les principales actions dans lesquelles s'engage la commission. Que tous ses membres soient remerciés ainsi que les collaboratrices et collaborateurs du secrétariat, qui travaillent quotidiennement à la réalisation des objectifs de lutte contre le racisme.

Martine Brunschwig Graf, présidente de la CFR

Domaines d'action et activités de la CFR en 2017

La politique de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que la prévention et la sensibilisation, visent en général des objectifs globaux, sans s'orienter forcément sur des groupes cibles particuliers. Elle traite de problématiques qui posent des principes sur lesquels peuvent s'appuyer les autorités, les collectivités, les institutions, les entreprises, les particuliers, les médias, tous appelés parfois à régler certaines questions dans le respect des personnes et en évitant toute discrimination.

Définition de principes à appliquer pour éviter la discrimination dans des domaines spécifiques

Ainsi, la CFR a élaboré pour son usage interne, et pour celles et ceux qui en feraient la demande, une position consolidée traitant de la question des signes religieux dans l'espace public. Cela a été l'occasion pour la commission de rappeler le cadre des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires dans lesquelles s'inscrit la pratique de la religion en Suisse, sachant par ailleurs que le domaine des cultes relève des cantons et que les relations entre l'État et la religion peuvent s'avérer très différentes d'un canton à l'autre. La position de la CFR ne se focalise pas sur une religion en particulier – ce qui serait en soit discriminant. Elle s'efforce bien au contraire de poser des principes qui s'appliquent quelle que soit la religion concernée.

C'est dans le même esprit que la commission a commandé au Centre de compétence des droits humains (MRZ) de l'Université de Zurich une étude concernant la liberté de mouvement des requérants d'asile dans l'espace public. L'étude visait à identifier les principes qui doivent s'appliquer dans le respect des droits fondamentaux. Il n'est pas possible de résumer en quelques phrases les réflexions juridiques des auteurs de l'étude mais il vaut la peine de citer un paragraphe qui exprime bien l'esprit dans lequel la question devrait être abordée.

« La possibilité, pour les requérants d'asile, de se déplacer librement dans l'espace public, effectivement et/ou juridiquement accessible, relève en principe du champ d'application de la liberté de mouvement (art. 10, al. 2, Cst.). De manière générale, cette garantie ne peut être restreinte qu'en tenant compte des conditions prévues à l'art. 36, c'est-à-dire la restriction doit s'appuyer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé [...]. »

La parution de cette étude et les recommandations émises par la CFR dans ce cadre ont manifestement intéressé certaines collectivités publiques, qui s'y sont référées ensuite dans leur politique à l'échelon local.

Lutte contre la discrimination à l'égard de certains groupes particulièrement exposés

Durant l'année 2017, la CFR s'est aussi préoccupée de la situation de certaines minorités particulièrement exposées au racisme et à la discrimination raciale voire, parfois, au discours de haine.

C'est notamment la raison pour laquelle la commission a mis sur pied, en septembre 2017, un colloque consacré à l'hostilité à l'égard des musulmans. Le but n'était pas de traiter de la question de la religion en tant que telle mais d'identifier les facteurs qui conduisent à cette hostilité exprimée de façon plus ou moins véhémente, et d'esquisser les pistes permettant de lutter contre les discriminations qui en résultent. La CFR s'est appuyée, pour organiser ce colloque, sur les compétences scientifiques des universités de Fribourg et de Lucerne. Le sujet est loin d'être clos et certaines réactions très négatives qui se sont manifestées surtout en marge de la manifestation montrent à quel point il est important de faire la distinction entre la critique d'une religion, quelle qu'elle soit, et le respect dû à celles et ceux qui se réclament de cette religion. Ce colloque a été l'occasion de rappeler que ce sont les règles de l'État de droit, qui s'appliquent à tous, qui permettent la vie en société dans le respect de chacun.

Dernier point fort de cette année 2017, la CFR a publié une étude scientifique concernant le racisme anti-Noirs et émis des recommandations pour lutter contre ce phénomène. Cette démarche est en phase avec le programme de la décennie internationale des personnes d'ascendance africaine et les conclusions auxquelles elle aboutit, de même que les propositions de la CFR, auront été débattues lors d'un colloque organisé par le Service de lutte contre le racisme (SLR) le 3 mai 2018. Pour la CFR, il est très important que la lutte contre le racisme anti-Noirs se conduise avec les personnes concernées.

Le présent rapport annuel se veut le reflet de l'ensemble des activités de la CFR en 2017. Les points forts qui sont mis en évidence ici ont pour objectif de montrer qu'il ne peut y avoir d'action cohérente sans réflexion ni apport scientifique. On peut ajouter à cela la nécessité de collaborer de façon régulière avec le SLR et de veiller à ce que les moyens alloués à la lutte contre le racisme soient utilisés de façon optimale et en fonction des compétences à disposition.

Martine Brunschwig Graf, présidente de la CFR

1. Prévention et sensibilisation

Dans le cadre de son travail de prévention et de sensibilisation, la CFR a agi sur de nombreux plans et dialogué à plusieurs reprises avec des experts. Les principaux thèmes abordés cette année ont été l'extrémisme de droite et les mesures de prévention que pourraient envisager la police et les autorités chargées de la sécurité, ainsi que la lutte contre les discours de haine et les contenus discriminatoires et humiliants sur Internet et les réseaux sociaux. La CFR a également suivi et publié des études et des avis de droit, et organisé un colloque.

Discussions d'experts dans le cadre des séances de la commission et de la présidence de la CFR

La commission invite régulièrement des experts lors de ses séances plénières afin d'approfondir des thèmes en lien avec ses activités. Au cours de l'année 2017, la CFR a notamment fait appel aux experts suivants :

- Dr. Bruno Zanga, commandant de la police cantonale saint-galloise, pour un exposé sur la problématique des concerts d'extrémistes de droite en Suisse et les mesures de prévention que pourraient envisager les autorités chargées de la sécurité ; Vincent Joris, responsable du service Extrémisme dans l'armée, pour une présentation dudit service, lors de la séance plénière du 2 février 2017.
- Zohra Kibboua, de l'Université de Genève, pour un exposé sur le port de signes et de symboles religieux au travail, avec développement du prof. Maya Hertig, membre de la commission, lors de la séance plénière du 24 mars 2017.
- La section Intégration et conseil de l'Office des migrations et de l'intégration du canton d'Argovie, pour collaborer à la présentation de projets liés à la protection contre la discrimination ; les prof. Monica Waldis et Andreas Glaser, du Centre pour la démocratie d'Aarau, sur le thème de la démocratie et de l'initiative pour l'autodétermination de l'UDC, lors de la retraite des 22 et 23 mai 2017 en Argovie.
- Dr. Rosita Fibbi, de l'Université de Neuchâtel, pour une présentation de l'étude sur les personnes hautement qualifiées issues de la migration, commandée par la CFR, lors de la séance plénière du 21 novembre 2017.
- Le Service de lutte contre le racisme (SLR), pour discuter les études et enquêtes en cours, lors de la séance de la présidence du 27 juin 2017, et pour évoquer la

collaboration mutuelle et les projets actuels du SLR, lors de la séance plénière du 21 novembre 2017.

Sensibilisation de certains partenaires et acteurs à l'occasion de la Semaine contre le racisme (15 au 21 mars 2017)

La CFR profite chaque année de la Semaine contre le racisme pour renforcer sa présence et porter son message dans les cantons qui le souhaitent et selon le thème qu'ils ont défini.

Lors de l'édition 2017, nombreux sont les cantons et communes qui ont proposé des activités de sensibilisation et créé des moments privilégiés de réflexion et d'échanges avec le grand public. Outre sa participation aux débats et tables rondes organisées à Bâle, Genève, Lausanne et Monthey, la CFR s'est mobilisée pour valoriser et renforcer la visibilité des manifestations en servant de relais, sur les réseaux sociaux et son site Internet, des activités cantonales, régionales et communales.

Cette année encore, il était intéressant de constater que cette Semaine contre le racisme semble convenir bien davantage aux communes et aux cantons romands, qui ont proposé un programme dense composé d'opérations et d'activités diverses et variées, tandis que les cantons alémaniques préfèrent pour leur part – à l'exception de quelques grandes villes, principalement – aborder ce thème différemment.

Sensibilisation des jeunes et des seniors au thème du racisme

La présidente de la CFR a été invitée respectivement par l'Université des Aînés de langue française de Berne (UNAB) et par Connaissance 3, l'Université des seniors du canton de Vaud, à donner une conférence à Berne et au Sentier. Elle a aussi participé à une manifestation de la Croix-Rouge à Troinex (GE) ayant pour thème la banalisation du racisme chez les jeunes. Une collaboratrice du secrétariat de la CFR a participé à la finale d'un concours national pour les jeunes organisé dans le cadre de la prévention du racisme.

Par ailleurs, une douzaine d'élèves et d'étudiants se sont adressés au secrétariat de la CFR dans le cadre de leurs travaux écrits pour obtenir des informations détaillées. Leurs questions ont porté sur la mission et le rôle de la CFR en général, mais aussi sur des thèmes plus spécifiques comme la gestion du racisme sur les réseaux sociaux ou les différents types de discrimination raciale en fonction des auteurs ou des personnes visées.

Sensibilisation au racisme et aux relations avec les minorités religieuses

La présidente de la commission a participé à un colloque organisé par l'Université de Lausanne sur le thème « Luther et l'antisémitisme ». La question des minorités religieuses a par ailleurs été abordée à l'occasion d'autres débats: à Bulle à l'invite du groupe

interreligieux de la Gruyère et à l'Université de Genève pour l'ouverture du Certificat de formation continue « Religion et gouvernance globale ».

Sensibilisation au racisme anti-Noirs en Suisse

Année après année, l'expérience montre clairement que le racisme à l'encontre des personnes noires, sans autre motif que la xénophobie pure, reste très présent. Un constat qui refait régulièrement surface dans les activités de conseil de la CFR. C'est pourquoi la commission a non seulement publié une étude sur le sujet en décembre 2017¹, mais aussi renforcé globalement son travail de communication et de sensibilisation dans ce domaine. Mme Brunschwig Graf a ainsi participé à l'émission « *Hörpunkt* », sur SRF 2, où elle a dialogué avec la slameuse Fatima Moumouni sur la question de la couleur de peau et des préjugés qui en découlent. Elle a également pris part à une manifestation à Berne organisée conjointement par le « *Conseil de la diaspora africaine de Suisse* » et « *l'African Foundation for Migration and Developments* » dans le cadre de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine.

Suite à la publication de l'étude précitée, la rencontre du 7 décembre 2017 entre la CFR et les délégués à l'intégration communaux et cantonaux à Berne a été consacrée au racisme anti-Noirs. Les résultats de l'étude ont été discutés à cette occasion. Parmi les intervenants figuraient, outre la présidente et des représentants du secrétariat de la CFR, Michele Galizia, responsable du SLR, Denise Efionayi-Mäder, coauteure de l'étude du SLR analysant les dimensions individuelles, institutionnelles et structurelles du racisme anti-Noirs en Suisse², Giorgio Andreoli, directeur du centre de conseil « *Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus* », à Berne, et Alima Diouf, directrice de l'association « *Migranten helfen Migranten* », à Bâle.

Sensibilisation au racisme dans les relations avec les communautés sinté, manouche, rom et yéniche

Bien souvent, la discrimination des Sintés, Manouches, Roms et Yéniches en Suisse n'est pas visible d'emblée, notamment dans les lois et les prescriptions, qui ne semblent pas problématiques sur le papier mais s'avèrent parfois discriminatoires dans leur application concrète. On citera par exemple la stricte réglementation du commerce itinérant, qui pénalise les marchands forains, vendeurs au déballage, forains, exploitants de cirque, colporteurs et artisans ambulants. On constate aussi des discriminations lorsque des groupes itinérants en provenance de l'étranger souhaitent faire halte en Suisse. En 2017, la CFR est intervenue dans un cas qui lui avait été signalé à Liestal (BL) et a écrit un courrier aux autorités

¹ Cf. études et recommandations de la CFR au chapitre suivant.

² https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2067f.pdf.

concernées³. Elle s'est aussi exprimée publiquement à propos d'annonces à caractère discriminatoire parues dans la presse du canton de Fribourg à l'initiative de commerçants locaux, visant des groupes itinérants. La présidente de la CFR, les membres Stefan Heinichen et Venanz Nobel ainsi que des collaborateurs du secrétariat ont participé à plusieurs interviews, débats et conférences sur le racisme dirigé contre les communautés sinté, manouche, rom et yéniche en Suisse.

³ Selon l'avis de droit publié en 2010 sur mandat du département des travaux publics du canton de Saint-Gall, intitulé « Zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende » (Sur la question des aires de transit pour les gens du voyage : restriction de l'utilisation aux gens du voyage suisses), les aires de transit mises en place par les cantons et entretenues par les communes ne peuvent être exclusivement réservées aux gens du voyage suisses, ni uniquement mises à la disposition de ces derniers.

2. Travaux d'analyse et de recherche sur la discrimination raciale

En 2017, la CFR a poursuivi, dans le cadre de son mandat, ses travaux d'analyse et de recherche en matière de discrimination raciale. Elle a confié différents mandats de recherche et assuré le suivi des projets commandés. À l'interne, la commission s'est penchée sur certains aspects de la protection contre la discrimination – par exemple les signes religieux dans l'espace public –, lesquels ont également fait l'objet de discussions avec des experts externes. Si la discrimination liée à l'origine est un sujet récurrent dans ce contexte, la CFR a aussi suivi avec attention l'évolution de la discrimination liée à la couleur de peau.

Discrimination liée à l'origine

La solidité de nos droits fondamentaux se mesure à notre attitude envers celles et ceux qui sont exposés à l'exclusion et à la discrimination. Les requérants d'asile font notamment partie de cette catégorie. L'avis de droit *Requérants d'asile dans l'espace public*, rédigé sur mandat de la CFR par les prof. Regina Kiener et Gabriela Medici, du Centre de compétences pour les droits humains de l'Université de Zurich, portait en particulier sur la restriction de la liberté de mouvement de cette catégorie de personnes. Cet avis de droit et les recommandations associées ont été publiés par la CFR en février 2017⁴.

Une autre étude de la CFR portait sur les personnes hautement qualifiées issues de la migration. Celles-ci sont souvent discriminées sur le marché du travail suisse, même lorsqu'elles ont obtenu leur diplôme en Suisse. Tels sont les résultats d'une étude confiée par la CFR à l'Université de Bâle en 2012. Les résultats concrets d'une étude complémentaire portant spécifiquement sur la situation dans le domaine social sont attendus pour 2018.

Discrimination liée à la couleur de peau

La CFR s'est fondée sur l'étude *Racisme anti-Noirs. Analyse juridique sur le phénomène, ses enjeux et les mesures à prendre*, commandée à la Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW) et rédigée sous la direction du prof. Kurt Pärli et des chercheurs Tarek Naguib, Nadine Bircher, Sara Licci et Salome Schärer, pour formuler en décembre 2017 une série de recommandations visant à combattre la discrimination en général et le racisme à l'égard des personnes noires en particulier⁵. Les discriminations liées à la couleur de peau se manifestent souvent sous diverses formes et dans des domaines variés, tels que le logement, l'emploi, la formation initiale et continue, etc. Les recommandations s'adressent principalement à l'administration publique, aux autorités chargées de la sécurité et de la

⁴ <http://www.ekr.admin.ch/documentation/f107/1311.html>.

⁵ <http://www.ekr.admin.ch/documentation/f107/1320.html>.

justice, au monde politique, aux médias et aux centres d'accueil et de conseil pour les victimes de discrimination. Comme indiqué précédemment, les résultats de l'étude de la ZHAW ainsi que ceux de l'étude exploratoire du SLR sur le racisme anti-Noirs ont été débattus avec des experts du domaine lors de la rencontre de la CFR avec les délégués à l'intégration communaux et cantonaux, à fin 2017. En mai 2018, un colloque du SLR abordait à nouveau cette problématique à la lumière d'une enquête intermédiaire de l'Office fédéral de la statistique qui s'est penchée sur les opinions de la population suisse à l'égard des personnes noires. Diverses organisations du domaine y étaient représentées et ont pris part au débat.

Discrimination liée à la religion

Le 11 septembre 2017 a eu lieu un colloque intitulé *Hostilité envers les musulmans : société, médias, politique*⁶, qui s'adressait aux spécialistes du domaine, aux professionnels du terrain et aux représentants de la société civile. Les exposés se sont attachés à décrire l'évolution du débat public et la perception actuelle des musulmans de Suisse. Les discussions ont porté entre autres sur les questions suivantes : qu'est-ce que l'hostilité envers les musulmans ? Qui sont les musulmans de Suisse ? Comment sont-ils dépeints dans le débat politique et les médias ? Comment déconstruire les préjugés et les jugements à l'emporte-pièce à l'encontre de l'islam et des musulmans ? Ce colloque a été coorganisé par la CFR, le Centre suisse Islam et société de l'Université de Fribourg (CSIS) et le Centre de recherche sur les religions de l'Université de Lucerne (ZRF). Les conclusions du colloque ont été synthétisées dans le numéro 40 du magazine TANGRAM.

En 2017, la CFR a mené une réflexion nourrie sur le débat actuel concernant les signes et symboles religieux dans l'espace public, qu'elle a ensuite résumée dans une prise de position intitulée *Les signes religieux dans l'espace public*. Se fondant sur les droits humains et la protection contre la discrimination, la CFR s'est exprimée contre une interdiction généralisée visant le port d'une tenue vestimentaire liée à une religion sur le domaine public. Si des mesures particulières doivent être prises en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans l'espace public, elles ne doivent pas viser, implicitement ou explicitement, des tenues vestimentaires liées à une religion en particulier⁷.

Analyse des décisions de justice concernant la discrimination raciale

Depuis 1995, la CFR recense toutes les décisions de justice suisses et internationales ayant trait à la discrimination raciale. Plus de 1000 jugements et décisions y sont déjà saisis. Le recueil de cas publié sur le site Internet de la CFR permet au grand public et aux spécialistes

⁶<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/f586.html>.

⁷ http://www.ekr.admin.ch/pdf/2017_CFR_prise_position_signes_religieux_dans_lespace_public.pdf.

intéressés d'une part de se faire une idée de l'état de la jurisprudence pénale concernant la discrimination raciale au sens de l'art. 261^{bis} CP et de la jurisprudence internationale dans ce même domaine et, d'autre part, de chercher des cas en particulier.

En 2017, le Service de renseignement de la Confédération a transmis à la CFR 28 décisions de justice concernant l'art. 261^{bis} CP, dont 24 étaient des condamnations ou des ordonnances pénales prononcées en 2017 et 4 concernaient les années précédentes. Chaque jugement et décision est recensé individuellement dans le recueil, mais peut aussi faire l'objet d'une recherche par cas lorsque celui-ci a été traité par plusieurs instances.

L'arrêt 1B_320/2015 (ATF 143 IV 77), prononcé en 2017 par le Tribunal fédéral, revêt une importance particulière dans la jurisprudence relative à la norme pénale antiraciste. Il constitue un arrêt fondamental concernant l'admissibilité de la partie plaignante dans les cas invoquant l'art. 261^{bis} CP.

Monsieur M. R. avait tenu des propos sur « l'humour juif » dans l'émission télévisée *Sternstunde Philosophie*. Un musicien juif avait alors porté plainte pour discrimination raciale, car il estimait que R. s'était servi du cliché antisémite du Juif cupide. Le Tribunal fédéral devait décider si le musicien était habilité à se constituer partie plaignante. À l'issue d'une procédure d'échanges de vues, la Cour de droit public est parvenue à la conclusion qu'en cas de discrimination d'un groupe de personnes, ce dernier est certes atteint directement, mais pas chaque individu rattaché à ce groupe, qui ne l'est qu'indirectement. Faute d'atteinte immédiate, l'individu en question ne revêt donc pas le statut de lésé. Partant, il ne peut se constituer partie plaignante.

Analyse du travail de conseil : à quels cas les centres de conseil ont-ils été confrontés en 2017 ?

Le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme est un projet conjoint de la CFR et de l'ONG *humanrights.ch*. Ses 27 centres offrent une vaste palette de prestations, notamment : renseignements, conseils psychosociaux et juridiques pour les personnes concernées, médiation.

En 2017, les centres de conseil ont recensé 501 incidents. Le rapport du réseau a analysé les 301 cas ayant fait l'objet d'une prestation de conseil et pour lesquels les centres ont estimé qu'il y avait effectivement discrimination raciale.

Il n'a pas la prétention de recenser ni d'analyser la totalité des cas de discrimination raciale en Suisse. L'idée est plutôt de donner un aperçu des sujets auxquels sont confrontés au quotidien les centres de conseil.

Le monde du travail reste l'un des domaines les plus touchés par la discrimination, avec 43 incidents recensés, suivi de près par le domaine de l'éducation, avec 42 incidents recensés, dont un nombre particulièrement élevé au niveau de l'école obligatoire (31 cas). Un chiffre d'autant plus préoccupant qu'il touche des enfants et des adolescents, qui plus est dans un milieu – l'école – où ils devraient pouvoir développer leur potentiel à l'abri de toute discrimination raciale.

Après la xénophobie en général, le racisme anti-Noirs (95 incidents) est toujours le motif de discrimination le plus fréquemment cité. Suivent l'hostilité à l'égard des personnes musulmanes (54 cas) et la catégorie parente du racisme anti-Arabes (36 cas).

Dans 100 cas, soit un tiers des incidents recensés, les centres de conseil ont conclu à une discrimination multiple. Celle-ci concernait principalement la nouvelle catégorie du statut de séjour (28 incidents). La discrimination multiple est problématique, car elle est particulièrement difficile à appréhender et peut aggraver la discrimination subie par la personne concernée. Du reste, le statut de séjour lui-même peut avoir de lourdes conséquences, que les personnes concernées considèrent comme discriminatoires.

Monitoring et rapports du Service de lutte contre le racisme (SLR)

Le Service de lutte contre le racisme (SLR) est l'organe fédéral chargé de prévenir le racisme. Il réalise, soutient et coordonne des activités aux niveaux fédéral, cantonal et communal et finance notamment des projets.

En 2017, la CFR s'est en particulier largement impliquée dans l'élaboration du nouveau **guide juridique en ligne**, réalisé sous la houlette du SLR. Cet outil offre des informations détaillées sur le droit en vigueur dans quinze domaines de la vie courante. Il comprend aussi un glossaire avec les principales définitions, un aperçu général du cadre juridique ainsi que des informations sur les prestations de conseil, une partie qui s'adresse surtout aux centres de conseil⁸.

D'autres travaux menés par le SLR en 2017 dans le cadre de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* ont particulièrement intéressé la CFR'. Réalisée tous les deux ans depuis 2016 par l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le cadre du recensement de la population, cette enquête permet de surveiller de manière systématique les opinions racistes et discriminatoires de la population en Suisse.

En octobre 2017, le SLR a également publié le rapport *Discrimination raciale en Suisse 2016*, qui offre un aperçu des données recensant les actes à caractère raciste ainsi que des mesures adoptées aux niveaux fédéral, cantonal et communal et dans le secteur privé.

⁸ <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/einf%c3%bchrung/f115.html>.

Enfin, le SLR a publié à l'automne 2017 une étude exploratoire sur le racisme anti-Noirs⁹ ainsi qu'une version actualisée du rapport sur les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse.

⁹ Cf. ci-dessus, chapitre « Sensibilisation au racisme anti-Noirs en Suisse ».

3. Interventions parlementaires et objets politiques

La lutte contre le racisme et la discrimination raciale revêt un aspect politique qui ne relève pas de la responsabilité de la CFR mais des responsables politiques au niveau fédéral – gouvernement et parlement. Il est donc important de suivre l'activité parlementaire sur les thèmes qui concernent directement ou indirectement les activités de la commission. Comme le précise le Conseil fédéral dans le mandat donné à la CFR, la commission ne reçoit aucune directive d'aucune sorte et accomplit ses tâches de manière impartiale. Cette autonomie lui donne la légitimité nécessaire dans ses relations avec les représentants fédéraux, cantonaux et communaux et les acteurs privés et internationaux avec lesquels elle doit coordonner ses activités. La commission veille donc à traiter ses dossiers et ses prises de position avec l'objectivité nécessaire tout en s'exprimant avec l'indépendance qui est attendue d'elle. C'est avec cette volonté qu'elle suit les objets parlementaires au niveau fédéral, dont certains sont évoqués ci-après.

Les interventions parlementaires fédérales en lien avec les domaines thématiques de la CFR sont recensées dans l'Agenda politique du racisme et de l'antiracisme publié sur le site Internet de la CFR¹⁰.

- La motion Bigler 16.3967 *Commissions extraparlémentaires. Réduire leur nombre à l'essentiel*, déposée le 12 décembre 2016, a suscité des débats nourris aux Chambres fédérales. Tout d'abord acceptée par le Conseil national, elle a été refusée par le Conseil des États le 6 décembre 2017 et, dès lors, classée.
- La motion 16.3626 de la Commission des affaires juridiques du CN *Un plan d'action concret pour la protection contre la discrimination*, qui demandait un élargissement de la protection contre la discrimination, a également été classée suite à son rejet par le Conseil national le 15 mars 2017. La CFR regrette ce rejet car cela fait plusieurs années qu'elle signale le manque de dispositions légales permettant de mieux protéger les victimes exposées aux discriminations dans la vie quotidienne.
- L'initiative parlementaire Tornare 15.460 *Lutter contre les discriminations raciales, antisémites et homophobes. Introduire un droit de recours pour les organisations de défense de minorités* demandait au Conseil fédéral « de créer une réglementation qui accorde aux organisations de défense de minorités la qualité pour agir dans les causes relatives à l'application de l'article 261^{bis} du Code pénal suisse (CP). » L'initiative a été traitée par la Commission des affaires juridiques du CN en 2016 mais le Conseil national a décidé, le 13 mars 2017, de ne pas y donner suite. Le refus de cette initiative

¹⁰ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/f384.html>.

parlementaire ne permet pas de résoudre le problème de l'accès à la justice pour des victimes qui n'osent pas entreprendre elles-mêmes des démarches, faute de pouvoir s'appuyer sur des organisations mieux à même de faire les démarches.

- L'initiative parlementaire Nidegger 16.421 *Affaire Perinçek contre Suisse. Rendre l'article 261^{bis} CPS compatible avec les droits de l'homme* demandait soit de biffer la mention de génocide de l'art. 261^{bis}, 4^e par., CP, soit de préciser que celui-ci doit avoir été « constaté par un tribunal international compétent ». Après un premier examen, la Commission des affaires juridiques du CN a donné suite à cette initiative en mai 2017. Mais après que son homologue des États a rejeté cette décision en septembre, elle est revenue en novembre sur sa position et a finalement recommandé à 15 voix contre 8 de ne pas donner suite à l'initiative. Celle-ci a été traitée le 6 mars 2018 au Conseil national, qui a décidé à 123 voix contre 67 de ne pas y donner suite. De l'avis de la majorité, le dispositif pénal de protection contre la discrimination raciale prévu à l'art. 261^{bis} constitue un instrument équilibré, car seules des conditions très restrictives permettent de limiter la liberté d'expression en vertu de la norme antiraciste. : La CFR constate que l'interdiction de nier un génocide figurait dans la norme pénale acceptée en votation populaire en septembre 1994. Par ailleurs, la suppression ou la proposition de modification visait essentiellement le génocide arménien que le Conseil national avait reconnu en décembre 2003.
- La protection des lieux de culte contre des actes extrémistes a fait l'objet de plusieurs discussions au parlement ; ce dernier a approuvé l'une des motions allant dans ce sens.
 - La motion Feri 16.4062 *Violences terroristes et extrémistes. Assurer la sécurité des minorités* chargeait le Conseil fédéral de présenter, conjointement avec les cantons, des mesures plus poussées pour assurer la sécurité des minorités qui sont particulièrement menacées par les violences terroristes et extrémistes. La protection des institutions juives a été reconnue d'importance nationale par le Conseil fédéral et la motion a été retirée en juin 2017.
 - Cette même année, le Conseil fédéral a aussi émis une recommandation favorable concernant la motion Jositsch 16.3945 *Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste*, laquelle a été acceptée par les deux Chambres (le 9.3.2017 par le Conseil des États et le 7.3.2018 par le Conseil national).
- Le Conseil fédéral a répondu à l'interpellation Tornare 17.3734 *Discours de haine sur les réseaux sociaux. Le laisser-faire?* le 1^{er} décembre 2017. Le Conseil fédéral se déclare plutôt en faveur de mesures volontaires de la part des réseaux sociaux. La discussion agendée au Conseil national en décembre 2017 a été reportée.
- Le 30 août 2017, le Conseil fédéral a pris position sur l'interpellation Arslan 17.3601 *Contrôles au faciès. Point de vue du Conseil fédéral*. Il s'est clairement prononcé en

défaveur d'un « système de récépissé » dans la police et souligne que le CPP contient, à son avis, toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'indépendance des membres des autorités pénales. Il estime par ailleurs que le Corps des gardes-frontière et les écoles de police abordent suffisamment la problématique du profilage racial dans leurs formations. S'agissant de la formation initiale et continue des organes chargés de la sécurité, mais aussi des lacunes juridiques et des prestations de conseil, la CFR va quant à elle nettement plus loin que le Conseil fédéral dans les recommandations émises sur la base de l'étude de la ZHAW *Racisme anti-Noirs. Analyse juridique sur le phénomène, ses enjeux et les mesures à prendre*¹¹.

- L'interpellation Keller 17.4169 *La Suisse a-t-elle besoin d'une analyse critique du colonialisme orchestrée par l'État ?*, qui critique un communiqué du 5 décembre 2017 de la CFR intitulé *Racisme anti-Noirs : une réalité à ne pas ignorer*, a été déposée le 14 décembre 2017. Elle jugeait discutable la volonté de la CFR d'encourager l'analyse scientifique du rôle de la Suisse dans l'histoire du colonialisme et estimait qu'une démarche similaire concernant la Seconde Guerre avait porté atteinte à la liberté de la recherche, pourtant garantie par la Constitution. Dans sa réponse du 14 février 2018, le Conseil fédéral a jugé à l'inverse que le communiqué de presse cité dans l'interpellation était conforme au mandat de la CFR.
- Comme mentionné précédemment, la CFR a abordé en détail la question de l'extrémisme de droite et des mesures de prévention que pourraient adopter les autorités. C'est pourquoi elle a suivi avec attention les discussions suivantes aux Chambres fédérales :
 - L'interpellation 17.3756 du Parti bourgeois-démocratique *Extrémisme dans l'armée* du 27 septembre 2017, qui se référait au rapport d'activité 2016 du Service spécialisé Extrémisme dans l'armée, a entretemps été liquidée. Dans son avis du 22 novembre 2017, le Conseil fédéral a relevé la stratégie de tolérance zéro de l'armée contre les idéologies extrémistes prônant la violence et a rappelé les mesures préventives appliquées, telles que le refus de promouvoir un individu à une fonction de cadre ou le retrait de son arme, si elle constate des attitudes extrémistes ou un potentiel de danger. Il a par ailleurs jugé que les défis auxquels l'armée doit faire face dans le domaine de l'extrémisme de droite et en raison de la montée en puissance de l'extrémisme islamiste violent ont pris de l'ampleur. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) vérifie actuellement ses possibilités d'augmenter raisonnablement le temps de travail alloué à ce domaine dans les limites de son budget et de ses ressources humaines. La CFR suit avec attention ce dossier car elle estime que

¹¹ <http://www.ekr.admin.ch/documentation/f107/1320.html>.

la prévention contre l'extrémisme et le racisme est une tâche qui entre dans le domaine de responsabilité de l'armée, et que cet aspect doit être pris en compte dans la formation des cadres notamment.

4. Relations publiques

Communiqués de presse et prises de position de la CFR en 2017

Au cours de l'année sous revue, la CFR a publié une prise de position et cinq communiqués de presse.

- **Prise de position : Les signes religieux dans l'espace public**

Se fondant sur les droits humains et la protection contre la discrimination, la commission s'est exprimée contre une interdiction généralisée visant le port d'une tenue vestimentaire liée à une religion sur le domaine public. La CFR soutient que si des mesures particulières doivent être prises en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans l'espace public, ces mesures ne doivent pas viser, implicitement ou explicitement, des tenues vestimentaires liées à une religion en particulier.

- **Communiqué de presse : Liberté de mouvement des requérants d'asile : pas de restriction sans respect de la loi et des droits fondamentaux**

La CFR a publié un avis juridique de l'Université de Zurich qui examine, sous l'angle de la protection contre la discrimination et des droits humains, les restrictions à la liberté de mouvement des requérants d'asile dans l'espace public. Sur la base des conclusions de l'avis, la CFR a formulé une série de recommandations à l'intention des autorités publiques compétentes et indirectement aux acteurs privés.

- **Communiqué de presse : Une parole politique forte est indispensable dans la lutte contre le racisme**

À l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, la CFR a rappelé l'importance de la parole politique : en s'exprimant clairement et ouvertement contre le racisme et les discriminations, les autorités, les partis, les femmes et hommes politiques suisses peuvent contribuer à la prévention du racisme et à la lutte contre les discriminations.

- **Communiqué de presse : Discrimination raciale : rapport 2016 sur les incidents racistes recensés par les centres de conseil**

La CFR élabore chaque année, en étroite collaboration avec l'ONG humanrights.ch, un aperçu des tendances et de la situation en matière de racisme, fondé sur la pratique des centres de conseil.

- **Communiqué de presse : L'antisémitisme perdure et doit être combattu avec fermeté**

La CFR a consacré l'édition de juin de sa revue TANGRAM au thème de l'antisémitisme, faisant également écho aux 150 ans de l'accession aux droits civiques des juifs de Suisse.

- **Communiqué de presse : Un colloque pour débattre de l'hostilité envers les musulmans**

La CFR a organisé en septembre un colloque public à l'Université de Fribourg intitulé Hostilité envers les musulmans : société, médias, politique. Le colloque a regroupé experts, praticiens et personnes issues de la société civile. Au travers de diverses études et observations du terrain, les intervenants du jour ont mis en lumière l'évolution du discours dans le débat public et le regard actuel porté sur les musulmans en Suisse.

- **Communiqué de presse : Racisme anti-Noirs : une réalité à ne pas ignorer**

La CFR a publié une étude juridique de la Haute école spécialisée de Zurich (ZHAW) qui examine le phénomène du racisme anti-Noirs en Suisse. Sur la base des résultats de l'étude, la commission a formulé une série de recommandations.

TANGRAM

La CFR publie deux fois par an TANGRAM, une revue spécialisée dans l'étude et l'analyse du racisme en Suisse. Chaque numéro est l'objet d'un thème particulier et contribue à sensibiliser le public aux questions de discrimination.

- **L'antisémitisme**

Le thème de l'antisémitisme a été au cœur de la 39^e édition de la revue TANGRAM, faisant également écho aux 150 ans de l'accession aux droits civiques des juifs de Suisse. Que dire de l'antisémitisme dans notre pays en 2017 ? La CFR constate que si les lignes de front de l'antisémitisme ont légèrement bougé – nouveaux moyens de communications obligent, le même constat s'impose : il s'agit de rester vigilant pour éviter que l'instrumentalisation de la haine antijuive ne fasse le lit des extrémismes.

- **L'hostilité envers les musulmans**

Le 11 septembre 2017, le colloque intitulé Hostilité envers les musulmans : société, médias et politique a réuni 300 personnes à Fribourg. Les exposés de cette manifestation ont été publiés dans le 40^{ème} numéro de la revue TANGRAM. En publiant les actes du colloque, la CFR entend permettre à chacune et chacun de se faire une idée

de la teneur des exposés mais aussi assurer une diffusion au plus grand nombre des réflexions, expertise et analyses entendues durant cette journée.

Activités médiatiques de la CFR

Durant l'année sous revue, la CFR a renforcé encore son travail médiatique par rapport à 2016. Cette présence de plus en plus forte indique qu'elle est reconnue comme crédible et légitime dans ses prises de position, ses analyses et ses commentaires. La présidence et le secrétariat de la CFR ont répondu à une centaine de demandes des médias portant sur des thèmes liés directement aux activités de la commission (racisme anti-Noirs, hostilité à l'égard des musulmans, discrimination dans le domaine de l'asile, extrémisme). Elle a été aussi appelée à donner son avis ou à commenter des propos, slogans, expressions, illustrations et affiches relevant de la politique souvent, mais aussi de campagnes de publicité et de propos sur Internet. Enfin, les médias ont régulièrement consulté la CFR pour une appréciation juridique de l'application de la norme pénale antiraciste sur des cas qui ont fait l'actualité. Une brève analyse montre que la CFR est présente de façon équilibrée dans toutes les régions linguistiques.

5. Recommandations, prises de position et suivi

La Suisse participe à la lutte internationale contre le racisme et la discrimination raciale. Le respect des engagements pris par exemple dans le cadre des conventions onusiennes est contrôlé par le biais des rapports dits « de pays », qui sont régulièrement transmis à l'organe compétent des Nations Unies. Dans le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, il s'agit du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD). En sa qualité de commission extraparlamentaire indépendante, la CFR définit au besoin des mesures prioritaires en fonction des obligations internationales de la Suisse. Elle participe en outre régulièrement à des conférences de l'OSCE sur des thèmes en relation avec son mandat. Enfin, au sein du Conseil de l'Europe, elle collabore régulièrement avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), un organe de surveillance indépendant qui fournit aux États membres des conseils pratiques pour aborder les problèmes du racisme et de l'intolérance dans leur pays. En 2017, la CFR a aussi eu l'occasion de dialoguer avec des délégations internationales en visite en Suisse et a notamment rencontré Nils Muižniek, commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Institution nationale des droits humains (INDH)

La CFR a participé en octobre 2017 à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH). Elle a soutenu sur le principe la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 visant à créer une telle institution et a également appuyé en ce sens le projet de loi mis en consultation le 28 juin 2017. Toutefois, dans sa prise de position, la CFR a expressément insisté sur le fait que l'institution prévue doit soutenir les institutions existantes dans leurs activités et les compléter de manière appropriée, conformément à la proposition du Conseil fédéral. Elle a aussi affirmé explicitement l'importance de l'indépendance de cette institution, conformément aux Principes de Paris.

Troisième rapport de la Suisse pour l'examen périodique universel

L'examen périodique universel (EPU) est une procédure dans laquelle les États formulent des recommandations mutuelles afin d'améliorer la situation des droits humains sur leur territoire national. L'État soumis à examen décide ensuite s'il accepte ou refuse les recommandations émises et fait rapport des progrès accomplis lors de l'examen suivant, quatre ans plus tard. Comme prévu par l'examen périodique universel, la Suisse met à profit cet espace de dialogue pour effectuer un examen critique de la situation des droits humains sur son territoire, mais aussi pour présenter les actions entreprises pour améliorer ces droits aux niveaux fédéral et cantonal. Dans l'administration, cette procédure est placée sous la

houlette du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP).

En novembre 2017, la Suisse s'est soumise au troisième examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, après ceux de 2008 et de 2012. Dans cette optique, elle a élaboré son troisième rapport, dans lequel elle présentait les avancées réalisées à la suite des recommandations issues du dernier examen et qu'elle avait elle-même approuvées. La CFR a également participé à la réflexion menée dans l'administration pour rédiger ce rapport. Le rapport de la Suisse se fonde toujours sur différents instruments de monitoring de la CFR comme le recueil de cas relatifs à l'art. 261^{bis} CP et présente les projets menés par la CFR en tant que commission extraparlamentaire spécialisée créée par le Conseil fédéral à des fins de monitoring.

Hate crime report de l'OSCE

Comme chaque année à l'occasion de la conférence annuelle du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), la CFR a fourni les chiffres relatifs aux violations de la norme pénale antiraciste ainsi que d'autres informations relatives à la lutte contre les crimes de haine en Suisse. Ces données servent à élaborer le rapport annuel de l'OSCE sur les crimes de haine (*hate crime reporting*)¹². Durant l'année sous revue, la question des enquêtes auprès des victimes (*victimization survey*) a été au centre des discussions lors de la réunion du BIDDH à Vienne. Ces enquêtes servent notamment à mieux mesurer l'ampleur d'un phénomène comme les crimes de haine. Certains pays ont fait figure de pionniers en la matière et mis sur pied des enquêtes spécifiques, tandis que d'autres États, comme le Canada, ont intégré des questions relatives aux crimes de haine dans des sondages périodiques d'envergure préexistants. Ces nouvelles enquêtes et méthodologies ont l'avantage de donner de la visibilité à cette thématique. En Suisse, les crimes de haine ne faisant pas encore l'objet d'un recensement systématique, les données disponibles doivent plutôt être considérées comme indicatrices d'une tendance que comme statistiques exactes.

Discussions menées avec des délégations étrangères et le commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Nils Muižnieks, commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a effectué une visite en Suisse du 22 au 24 mai 2017. La CFR a notamment pu évoquer en sa présence l'avis de droit précité concernant la liberté de mouvement des requérants d'asile, lors d'une rencontre ayant également réuni la Commission fédérale des migrations et la Commission fédérale pour les questions féminines. Le rapport du commissaire aux Droits de l'homme et

¹² Informations complémentaires sur ce rapport : <http://hatecrime.osce.org/>.

ses recommandations ont été publiés le 17 octobre 2017 avec la prise de position du DFAE, le département compétent.

En juillet et octobre 2017, une collaboratrice du secrétariat a présenté, à la demande du DFAE, le mandat et les tâches de la CFR à une délégation du Myanmar.

Affaires internes de la commission

Membres

En 2017, la CFR comptait les seize membres suivants :

Présidente

Martine Brunschwig Graf, experte : aspects politiques, relations publiques

Vice-présidentes

Gülcan Akkaya, experte : travail social, droits humains, migration, recherche et enseignement

Sabine Simkhovitch-Dreyfus, représentante de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)

Experts et représentants d'organisations et d'associations

Wolfgang Bürgstein, représentant de la Conférence des évêques suisses (CES)

Fredy Fässler, représentant de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Stefan Heinichen, expert : Sintés et Roms

Maya Hertig, experte : droit, recherche et enseignement

Ruedi Horber, représentant de l'Union suisse des arts et métiers (USAM)

Madeleine Joye, experte : journalisme

Rifa'at Lenzin, experte : sciences de l'islam

Frank Mathwig, représentant de la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS)

Venanz Nobel, expert : Yéniches et mode de vie itinérant

Rita Schiavi, représentante de l'Union syndicale suisse (USS)

Nenad Stojanovic, expert : sciences politiques

Celeste C. Ugochukwu, expert : diaspora africaine

Bernard Wicht, représentant de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Secrétariat

Giulia Brogini, responsable du secrétariat de la CFR (80 %)

Alma Wiecken, juriste (80 %)

Sylvie Jacquat, collaboratrice scientifique Communication (60 %)

Iwan Schädeli, assistant (60 %)

Les stagiaires et apprentis suivants ont complété l'équipe en 2017 :

Julia Jaoui, juriste stagiaire (jusqu'en mars 2017, 80 %)

Milad Al-Rafu, juriste stagiaire (depuis mars 2017, 60 %)

Moana Carluccio, apprentie employée de commerce (60 %)

Oliver Fahrni, Andrea Italiano, Philipp Kaufmann, Marcel Schwob, Leonard Kiener et Nikolas Zbinden (civilistes, 100 %, env. deux mois chacun au secrétariat)

Nombre de séances plénières et de séances de la présidence en 2017

En 2017, la CFR a organisé cinq séances plénières, dont une retraite de deux jours, et six séances de la présidence. Elle a aussi mis sur pied un colloque, auquel ont participé les membres de la commission.

Budget 2017 de la CFR

Le crédit ordinaire de la CFR s'est élevé à 198 000 francs.

Herausgeber / Editeur / Editore

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR / Commission fédérale contre le racisme CFR / Commissione federale contro il razzismo CFR

Sekretariat der EKR / Secrétariat de la CFR / Segreteria della CFR

GS-EDI / SG-DFI / SG-DFI

Inselgasse 1, 3003 Bern / Berne / Berna

Tel. +41 58 464 12 93

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch

www.ekr.admin.ch

Redaktion und Koordination / Rédaction et coordination / Redazione e coordinamento

Giulia Brogini

Redaktion / Rédaction / Redazione

Martine Brunschwig Graf

Giulia Brogini

Alma Wiecken

Sylvie Jacquat

Übersetzungen / Traductions / Traduzioni

Service linguistique de français SG-DFI

Servizio linguistico italiano SG-DFI

Deutscher Spachdienst GS-EDI

Grafische Gestaltung Umschlag / Conception graphique couverture / Concezione grafica copertina

Monica Kummer Color Communications