



RAPPORT DE L'ECRI SUR LA SUISSE

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 2 avril 2009

Publié le 15 septembre 2009



Secrétariat de l'ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	11
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	11
L'ARTICLE 261BIS DU CODE PENAL : LA NORME PENALE CONTRE LE RACISME	12
LA LEGISLATION INTERDISANT LA DISCRIMINATION RACIALE	16
ORGANES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET AUTRES INSTITUTIONS	19
- <i>LA COMMISSION FEDERALE CONTRE LE RACISME (CFR)</i>	19
- <i>LE SERVICE FEDERAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME (SLR)</i>	20
- <i>LA COMMISSION FEDERALE POUR LES QUESTIONS DE MIGRATION (CFM)</i>	20
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	21
EMPLOI	21
ÉDUCATION	22
LOGEMENT	23
SANTÉ.....	24
BIENS ET SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC	25
NATURALISATIONS	26
III. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	28
RACISME DANS LE DISCOURS POLITIQUE	28
RACISME DANS LES MEDIAS	31
RACISME DANS LE SPORT	32
GROUPEMENTS NEO-NAZIS ET AUTRES MOUVEMENTS D'EXTREME DROITE	33
IV. VIOLENCE RACISTE	34
V. GROUPES VULNERABLES/CIBLES	35
LES COMMUNAUTÉS MUSULMANES	35
LES GENS DU VOYAGE ET LA COMMUNAUTÉ YENICHE	36
LES ROMS	38
LES NOIRS.....	38
LES NON-RESSORTISSANTS	39
- <i>LA LEGISLATION APPLICABLE AU SEJOUR ET AU STATUT</i> <i>DES NON-RESSORTISSANTS ET SON APPLICATION</i>	40
- <i>L'INTEGRATION DES NON-RESSORTISSANTS</i>	41
LES DEMANDEURS D'ASILE ET LES REFUGIES	45
VI. ANTISEMITISME	47
VII. CONDUITE DE LA POLICE	47
VIII. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	50
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	53
BIBLIOGRAPHIE	55

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 2 avril 2009. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur la Suisse le 27 janvier 2004, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

En vertu de la nouvelle loi sur les étrangers entrée en vigueur en 2008, la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs d'intégration des étrangers et « créent des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique ». Ils doivent encourager en particulier l'apprentissage de la langue, la promotion professionnelle et les mesures de prévention en matière de santé et soutenir les efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère et à faciliter la coexistence.

En outre, les autorités ont pris un ensemble de mesures d'intégration qui visent à favoriser l'égalité des chances des non-ressortissants dans plusieurs domaines. En matière d'emploi, des programmes de « case management » (gestion de cas individuels) permettent de favoriser l'accès au marché de l'emploi des jeunes et de prendre en compte le parcours des jeunes immigrés.

Concernant le logement, des projets pilotes intitulés « projets urbains » ont été lancés. Ils visent notamment à favoriser l'intégration de certains quartiers où vivent un grand nombre d'immigrés. Dans le domaine de la santé, les autorités ont entamé la phase II (2008-2013) de leur stratégie fédérale « migration et santé » lancée en 2004. Cette stratégie vise à améliorer le contexte sanitaire dans lequel vit la population migrante en Suisse et à instaurer l'égalité des chances face au système de santé.

Il existe de plus en plus de cantons ou de communes qui prévoient la possibilité pour les résidents de longue date de participer aux élections locales. On trouve dans tous les cantons des bureaux ou des personnes de contact chargés de favoriser l'intégration des non-ressortissants.

En dépit de ressources humaines et financières limitées, la Commission fédérale contre le racisme et le Service fédéral de lutte contre le racisme ont contribué à la sensibilisation au problème du racisme et de la discrimination raciale en Suisse. La Commission fédérale pour les questions de migration qui est née en 2008 de la fusion de la Commission des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés a elle aussi contribué à attirer l'attention sur les problèmes de racisme et de discrimination raciale dont souffrent les non-ressortissants en Suisse.

Concernant la question de la naturalisation, une loi fédérale entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2009 prévoit que toute décision de naturalisation négative y compris lorsqu'elle est prise par voie de démocratie directe ou par une assemblée communale doit être justifiée et susceptible de recours judiciaire et que la vie privée des candidats à la naturalisation doit être respectée.

Les mesures pour lutter contre les désavantages que connaissent les élèves d'origine immigrée dans l'accès à l'éducation ont été renforcées. De nombreuses écoles développent des projets pour les droits de l'homme et contre l'intolérance. Les enseignants sont de plus en plus formés aux droits de l'homme et aux compétences interculturelles, ce qui est d'ailleurs également le cas d'autres fonctionnaires qui sont en contact avec des immigrés.

Le Conseil fédéral a développé une stratégie générale pour lutter contre l'extrémisme de droite. Un programme national de recherches a été lancé par les autorités sur l'extrême-droite, ce qui a permis de mieux connaître les causes du problème et d'identifier des mesures permettant de lutter contre ce phénomène.

Les autorités fédérales prennent régulièrement position contre le racisme et l'intolérance notamment en s'opposant ouvertement à certaines motions législatives et initiatives populaires intolérantes telles que l'initiative populaire visant à interdire la construction de minarets.

Les autorités suisses ont pris un certain nombre de mesures pour prévenir les cas d'abus de la part de la police et notamment d'abus racistes. Ces mesures comprennent des formations ou, dans certains cas, le renforcement de la diversité culturelle au sein du personnel.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Suisse. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Concernant les dispositions juridiques pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, la norme pénale pour lutter contre le racisme, l'article 261bis du code pénal, a été publiquement remise en cause à plusieurs reprises ces dernières années notamment par des propositions d'abrogation. Bien que, en général, cette disposition fasse l'objet d'une application satisfaisante par les autorités de poursuite et les tribunaux, il reste encore des zones d'ombre et des failles dans son interprétation, ce qui conduit à limiter son efficacité. En outre, le dispositif actuel du droit pénal en Suisse n'est pas suffisamment complet pour lutter efficacement contre tous les actes racistes.

De nombreuses sources et nombreuses études mettent en lumière des problèmes de discrimination raciale directe pour ce qui est de l'accès à l'emploi, au logement, aux biens et services, et notamment à l'assurance-automobile, ainsi que dans d'autres domaines tels que la naturalisation par voie de démocratie directe. Apparemment, les victimes seraient surtout originaires de la région des Balkans, de la Turquie ou de l'Afrique et/ou de confession musulmane. Face à ces discriminations, les dispositions applicables en droit suisse ne sont apparemment pas suffisantes ou présentent trop d'inconvénients. Il manque une législation antidiscriminatoire complète en droit civil et administratif. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'étendue des pouvoirs cantonaux prévus par le droit suisse rend encore plus important le développement d'un dispositif visant à coordonner et à partager des bonnes pratiques pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale en Suisse.

On assiste à un inquiétant durcissement dans le discours politique. En particulier, le ton du discours politique du parti de l'UDC, qui a obtenu le plus grand nombre de voix (29%) aux élections législatives fédérales de 2007, a pris ces dernières années une tournure raciste et xénophobe se traduisant par des généralisations racistes concernant les non-ressortissants, les musulmans et d'autres groupes minoritaires dans la parole, les images et les propositions concrètes faites ou soutenues par ce parti au Parlement ou directement au peuple. Les attaques répétées des membres de l'UDC contre les droits fondamentaux des étrangers et contre l'interdiction du racisme et de la xénophobie ont conduit à un profond malaise dans la société suisse en général et au sein des groupes minoritaires en particulier. A ce jour, les tentatives de combattre cette exploitation des peurs de certains membres de la population majoritaire se sont révélées insuffisantes pour contrer ce phénomène. En outre, les idées racistes et xénophobes disséminées par certaines figures politiques ont un effet dévastateur sur le climat en Suisse à l'égard des groupes-cibles.

L'ECRI note la persistance de désavantages dont souffrent les enfants immigrés et d'origine immigrée dans l'accès à l'éducation en dépit de mesures prises par les autorités pour leur permettre de surmonter les obstacles linguistiques. Lorsque les

enfants immigrés et d'origine immigrée sortent de l'école ils rencontrent parfois des difficultés à trouver des postes d'apprentissage en raison de discriminations résultant de stéréotypes et de préjugés à leur encontre, un phénomène qui touche également les jeunes issus de groupes tels que les Gens du voyage, les Sinti, les Yéniches et les Roms.

Les médias suisses véhiculent parfois des stéréotypes et préjugés racistes et xénophobes et le problème de la mention dans les médias de l'origine ethnique d'une personne suspectée ou convaincue de délinquance alors même que celle-ci est sans pertinence est encore fréquent.

Mêmes s'ils demeurent marginaux en nombre, il existe des groupements néo-nazis et d'extrême droite actifs en Suisse qui manifestent parfois violemment leur hostilité envers les non-ressortissants et défendent des idées islamophobes et antisémites.

Les Gens du voyage et les membres de la communauté yéniches qui ont un mode de vie itinérant rencontrent encore des difficultés en termes de places disponibles de stationnement ou de transit. Ils continuent de souffrir de préjugés et de stéréotypes qui conduisent parfois à des discriminations. Les Roms en général souffrent en Suisse des mêmes préjugés, stéréotypes et discriminations.

Les Noirs vivant en Suisse sont confrontés à des réactions hostiles de la part de certains membres de la population majoritaire, générées par le discours de certains hommes politiques à leur encontre. Selon plusieurs sources, des Noirs ont été la cible d'abus racistes et de profilage racial de la part de membres de la police. Ce problème toucherait également d'autres personnes dont l'origine étrangère est visible.

Les non-ressortissants et les demandeurs d'asile doivent faire face à un durcissement de la législation concernant leur statut juridique, entrée en vigueur en 2008, ainsi qu'au discours politique stigmatisant de certains hommes politiques.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités suisses de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande la ratification de plusieurs instruments juridiques internationaux dont le Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit une interdiction générale de la discrimination. Elle demande à ce que le droit pénal pour lutter contre le racisme soit complété notamment en insérant une disposition permettant d'aggraver la peine pour toutes les infractions, par exemple pour les coups et blessures et la destruction de biens, quand ces infractions sont commises avec une motivation raciste.

L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts en vue de former la police, les procureurs, les juges et les futurs professionnels du droit sur la portée et l'application de l'article 261bis du Code pénal qui vise à interdire les actes racistes. Il convient en particulier de prévoir des formations permettant l'échange d'informations et d'expertise entre les différents acteurs judiciaires concernés de façon à aboutir rapidement à l'amélioration de l'application de l'article 261bis par tous les acteurs concernés.*

L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de renforcer sans retard le cadre juridique civil et administratif en matière de lutte contre la discrimination raciale afin d'englober tous les types de discrimination dans tous les domaines de la vie, en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

L'ECRI recommande de consolider et de renforcer les moyens d'instances telles que la Commission fédérale contre le racisme, le Service fédéral de lutte contre le racisme et la Commission fédérale pour les questions de migration.

L'ECRI recommande aux autorités suisses d'évaluer les mesures prises en faveur de l'intégration pour déterminer quelles sont les mesures complémentaires à adopter en matière de promotion de l'intégration et de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Lors de cette évaluation, une attention particulière devrait être portée aux conventions d'intégration pour bien vérifier que les sanctions applicables n'ont pas un effet contreproductif sur l'intégration des personnes concernées ou sur le climat et le débat public entourant les groupes cibles. Si l'évaluation devait conclure à l'inefficacité et au caractère contreproductif de telles mesures, il faudrait immédiatement adopter toutes les mesures correctives nécessaires pour rectifier le tir.*

L'ECRI recommande aux autorités suisses de renforcer leurs efforts pour lutter contre le racisme dans le discours politique et dans les médias mais aussi pour contrecarrer la violence raciste sous toutes ses formes.

L'ECRI recommande aux autorités suisses de former et de sensibiliser l'ensemble du personnel de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, y compris le profilage racial. Elle recommande de prévoir des mécanismes permettant d'échanger les bonnes pratiques dans ce domaine entre les différentes polices au niveau fédéral, cantonal et communal. Pour ces questions et toutes les questions relatives à la police, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui donne des lignes directrices sur les mesures à prendre dans ce domaine.*

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Suisse de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination.
2. Dans un rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe, le Conseil fédéral suisse reconnaît l'importance du Protocole n° 12 mais relève que sa portée et les conséquences de sa mise en œuvre pour l'ordre juridique suisse demeurent encore difficiles à apprécier (champ d'application, marge d'appréciation laissée aux Etats, éventuels effets horizontaux, éventuelles obligations positives de légiférer). C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a pour l'instant renoncé à y adhérer. Cela dit, il annonce que dans la perspective de la signature et de la ratification du Protocole n° 12, il poursuivra l'analyse des possibilités de mettre en œuvre ce Protocole en Suisse et organisera, le cas échéant, une consultation des cantons¹.
3. L'ECRI recommande à la Suisse de signer et ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme aussi rapidement que possible. Elle encourage vivement les autorités suisses à procéder à l'analyse des possibilités de mettre en œuvre ce Protocole et à la consultation des cantons envisagées par le Conseil fédéral. Elle encourage également les autorités à englober la question de la ratification du Protocole dans la réflexion que l'ECRI recommande de mener sur l'adoption d'une législation complète pour lutter contre la discrimination raciale².
4. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Suisse de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. La Suisse a signé ce Protocole le 9 octobre 2003. Les autorités suisses ont indiqué qu'elles ont préparé un projet de loi visant à mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. La Suisse ne prévoit toutefois pas de ratifier le Protocole additionnel dans un avenir proche.
5. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Suisse de signer et de ratifier la Charte sociale européenne révisée, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Les autorités suisses ont indiqué qu'il n'est pas prévu de ratifier ces instruments dans un avenir proche.
6. La Suisse n'a pas signé la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
7. L'ECRI recommande de nouveau à la Suisse de ratifier aussi rapidement que possible le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

¹ Voir le Neuvième Rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du Conseil fédéral, 21 mai 2008, 08.045, 2008-4093.

² Voir ci-dessous : « La législation interdisant la discrimination raciale ».

8. L'ECRI recommande de nouveau à la Suisse de signer et de ratifier la Charte sociale européenne révisée, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
9. L'ECRI recommande à la Suisse de signer et ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

L'article 261bis du Code pénal : la norme pénale contre le racisme

10. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités suisses de continuer à surveiller l'application de l'article 261bis interdisant certains actes racistes. Elle a encouragé l'entrée rapide en vigueur de nouvelles propositions d'amendement du Code pénal visant à compléter la protection contre le racisme telles que l'interdiction du port de symboles distinctifs d'une attitude discriminatoire basée sur la race ou l'utilisation publique de slogans, de gestes ou de formes de salutation à connotation raciste, d'une part, et d'autre part la criminalisation de la création de groupements ayant l'intention de commettre des actes interdits par l'article 261bis ou la participation à de tels groupes.
11. L'article 261bis du Code pénal³ interdit l'incitation publique à la haine ou à la discrimination, la propagation d'une idéologie raciste et l'organisation ou l'encouragement d'actes de propagande à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, le fait d'abaisser ou de discriminer publiquement ces personnes ou de leur refuser pour la même raison une prestation destinée à l'usage public⁴. Il interdit également la négation d'un génocide ou d'un crime contre l'humanité. Tous ces actes sont punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.
12. L'article 261bis, introduit en 1995, n'a pas été modifié au cours des années qui ont suivi la publication du troisième rapport de l'ECRI et aucune disposition pénale concernant le racisme et l'intolérance n'est venue s'ajouter à cette disposition. Pourtant, ces dernières années, les propositions de revoir ce texte ont été nombreuses et il y a eu de vifs débats entre ceux qui proposent d'abroger l'article 261bis et ceux qui estiment qu'il est insuffisant pour lutter efficacement contre le racisme en Suisse.
13. D'un côté, des élus et d'autres ont remis en cause le contenu et l'existence même de l'article 261bis, notamment au nom de la liberté d'expression que cette disposition mettrait en danger à leurs yeux. En 2005, le parti politique UDC a déposé une motion au Parlement demandant l'abrogation de l'article 261bis du Code pénal. En 2007, le Ministre de la justice et de la police de l'époque appartenant au même parti a organisé une consultation concernant « l'opportunité de réviser la norme pénale anti-racisme ». Une initiative populaire « pour la liberté d'expression – non aux muselières » a été lancée en juin 2007 en faveur de l'abrogation de la « norme pénale contre le racisme ». Elle a échoué n'ayant obtenu que 80 000 signatures au 7 février 2009, date limite pour obtenir les 100 000 signatures nécessaires pour pouvoir soumettre l'initiative au vote du peuple.
14. De l'autre côté, la Commission fédérale contre le racisme, les experts dans le domaine de la lutte contre le racisme et les ONG actives dans le même

³ Il existe dans le Code pénal militaire un article 171c au contenu équivalent à celui de l'article 261bis du Code pénal.

⁴ Sur la question du refus discriminatoire d'une prestation publique, voir également ci-dessous « La législation interdisant la discrimination raciale ».

domaine ont tous combattu l'idée d'abroger ou d'affaiblir la norme existante car cela constituerait une nette régression dans les progrès accomplis par la Suisse pour lutter contre le racisme. Pour eux, il ne s'agit pas seulement de maintenir cette disposition. Ils estiment nécessaire de la renforcer et de la compléter. Par exemple, les experts de la lutte contre le racisme soutiennent les propositions faites de longue date d'étendre l'interdiction d'actes racistes à celle de porter des symboles racistes et de créer des groupes racistes mais à ce jour, ces propositions n'ont pas abouti. Les autorités suisses ont indiqué qu'une proposition d'insérer une disposition spécifique dans le Code pénal pour interdire le port de signes de nature discriminatoire fondée sur la race et l'utilisation publique de gestes ou les formes de salut ayant une signification raciste est en cours d'examen. Toutefois, l'ECRI note que la motion acceptée par le Parlement d'ajouter une interdiction des symboles racistes à l'article 261bis existait avant même la publication de son précédent rapport et que la Commission fédérale contre le racisme regrette que la discussion sur cette motion soit à chaque fois repoussée. Quant à la proposition d'interdire la création d'organisations racistes, elle a été rejetée et n'est donc plus à l'ordre du jour du législateur.

15. L'ECRI note pour sa part que sa Recommandation de politique générale n° 7 demande aux gouvernements de prévoir toute une série de dispositions pénales interdisant le racisme. Elle considère donc que l'article 261bis doit non seulement être conservé mais aussi complété par plusieurs dispositions dont celles mentionnées ci-dessus concernant les symboles et les organisations racistes. Concernant les expressions racistes et la liberté d'expression, l'ECRI rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans plusieurs arrêts que, sous certaines conditions, les autorités étatiques peuvent limiter l'exercice de la liberté d'expression en prenant des sanctions pénales à l'encontre des auteurs d'actes à caractère raciste. Le même raisonnement s'applique à la liberté d'association⁵.
16. A la lumière des informations selon lesquelles il existe des cas de violence raciste en Suisse notamment commis par des personnes appartenant à des groupements néo-nazis ou autres mouvements d'extrême droite⁶, l'ECRI tient à souligner la nécessité de dispositions pénales appropriées permettant de dûment sanctionner les infractions ordinaires qui sont commises sur la base d'une motivation raciste. Pour ce faire, le droit pénal doit prévoir expressément que la motivation raciste constitue une circonstance aggravante dans la fixation de la peine pour toute infraction ordinaire, en particulier pour les coups et blessures, le meurtre, l'incendie volontaire et la destruction de biens.
17. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de compléter la législation pénale relative aux infractions à caractère raciste. À cet égard, l'ECRI appelle l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui énonce des lignes directrices en la matière.
18. L'ECRI recommande en particulier d'ériger en infractions pénales les comportements suivants, s'ils sont intentionnels : le fait de porter des signes et des symboles racistes en public et de créer ou de participer à des groupements

⁵ Voir aussi la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe 3 : « La constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limité afin de lutter contre le racisme. De telles limitations doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. » Voir aussi l'Exposé des motifs relatif au paragraphe 3 et le paragraphe 18 de la Recommandation de politique générale n° 7, qui indique les actes que la législation nationale devrait ériger en infractions pénales.

⁶ Voir ci-dessous : « Racisme dans le discours public : - Groupements néo-nazis et autres mouvements d'extrême droite » et « Violence raciste ».

qui promeuvent le racisme. Elle recommande de prévoir que pour toute autre infraction que celles déjà couvertes par l'article 261bis du Code pénal, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante.

19. Concernant l'application de l'article 261bis du Code pénal (et de son équivalent dans le Code pénal militaire, l'article 171c), il existe plusieurs études dont certaines approfondies de la jurisprudence des tribunaux dans ce domaine. Si ces dispositions sont loin de rester lettre morte et si leur application est globalement satisfaisante, il existe quand même des cas où l'interprétation qui est faite de l'article 261bis ne permet pas de lutter efficacement contre les actes racistes.
20. Une revue de la jurisprudence de ces dernières années montrent que les infractions prévues à l'article 261bis font régulièrement l'objet de poursuites de la part des procureurs et que beaucoup de tribunaux appliquent l'article 261bis de façon adéquate et sanctionnent les auteurs de propos racistes, le plus souvent par des amendes mais également dans les cas les plus graves par des peines de prison. Les jugements rendus en appel par le Tribunal fédéral contribuent à clarifier certains aspects de cette disposition et à unifier la jurisprudence cantonale. Par exemple, l'ECRI note avec intérêt qu'il a adopté une position claire sur ce qu'il faut entendre par la notion de « public » dans la mesure où certains des actes visés par cet article, comme l'incitation à la haine raciale, ne sont interdits que s'ils sont commis en public. Dans un arrêt du 27 mai 2004 (ATF 130 IV 111) le Tribunal fédéral a indiqué que ne sont pas considérés comme publics les actes concernant le cercle familial ou amical ou des rapports personnels ou de confiance particuliers. En l'espèce, le caractère public a été admis pour des allégations contenues dans un discours qui a eu lieu lors d'une réunion fermée, dans un refuge forestier, devant 40 à 50 skinheads appartenant à différents groupuscules.
21. Toutefois, il reste des zones d'ombre et des failles dans l'interprétation de l'article 261bis par les autorités de poursuite et les juges qui conduisent à limiter l'efficacité de la lutte contre le racisme par le droit pénal. Des insultes racistes très similaires sont interprétées dans certains cas par des tribunaux comme constituant un abaissement de la dignité des personnes visées et sont donc sanctionnées alors que dans d'autres cas, l'auteur des propos est relaxé au motif qu' « il n'y a pas abaissement de la dignité humaine ». Pour que l'article 261bis s'applique les personnes doivent être visées « en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ». Certaines autorités de poursuites ou juges interprètent la notion d'appartenance ethnique de façon à vider de son sens cette disposition. Par exemple, dans le cas où une personne a interdit l'accès à son restaurant à des « ex-Yougoslaves » et à des « Albanais », le juge a considéré que si les Albanais constituent bien un groupe ethnique, ce n'est pas le cas des « Ex-Yougoslaves », la Yougoslavie ayant justement été composée de plusieurs groupes ethniques. Dans un autre cas, les autorités n'ont pas poursuivi au sujet d'un refus de laisser des « ressortissants des Balkans » entrer dans une discothèque au motif que cela ne contrevient pas à l'article 261bis car « les ressortissants des Balkans ne peuvent pas être catalogués dans un groupe religieux ou une race et ne répondent pas non plus à la définition d'une ethnie ».
22. L'ECRI souligne que pour que l'interdiction pénale d'actes racistes soit efficace, elle doit viser les propos et actes racistes contre une personne ou un groupe de personnes pour des motifs réels mais aussi supposés, voire erronés dans la perception de l'auteur, tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la

nationalité, l'origine nationale ou ethnique⁷. D'ailleurs l'ECRI note que, dans certains cas, c'est bien cette interprétation de l'article 261bis qui est faite par les tribunaux puisqu'il a déjà été appliqué à juste titre à des propos visant des groupes tels que « les étrangers » ou « les demandeurs d'asile » dont les membres ne peuvent pas stricto sensu être considérés comme partageant la même appartenance raciale, ethnique ou religieuse.

23. Un autre problème est qu'en l'état actuel du droit et de l'interprétation qui en est faite par les tribunaux, il est quasiment impossible pour une association antiraciste ou représentant les intérêts d'un groupe visé par des propos racistes de se constituer partie civile et de participer à la procédure pour faire connaître son point de vue.
24. Selon l'ECRI, ces lacunes dans l'application de la norme pénale contre le racisme doivent être comblées pour pouvoir garantir sa pleine efficacité⁸. L'étude de la jurisprudence fait apparaître qu'il est tout à fait possible d'interpréter l'article 261bis de façon à combler certaines des lacunes relevées ci-dessus et qu'il convient donc harmoniser et d'optimiser la manière dont cette disposition est interprétée par les autorités de poursuite et les tribunaux.
25. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts en vue de former la police, les procureurs, les juges et les futurs professionnels du droit sur la portée et l'application de l'article 261bis du Code pénal qui vise à interdire les actes racistes. Il convient en particulier de prévoir des formations permettant l'échange d'informations et d'expertise entre les différents acteurs judiciaires concernés de façon à aboutir rapidement à l'amélioration de l'application de l'article 261bis par tous les acteurs concernés.
26. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à donner en pratique la possibilité aux associations et autres entités juridiques qui ont un intérêt légitime à lutter contre le racisme et la discrimination raciale de jouer un rôle dans la procédure pénale, notamment en se constituant partie civile, même s'il n'y a pas de victime déterminée.
27. Plusieurs instances récoltent des données concernant les incidents racistes et les suites judiciaires qui leur sont données ou non. Par exemple, la Commission fédérale contre le racisme publie depuis plusieurs années la jurisprudence des tribunaux concernant l'article 261bis du Code pénal. Elle communique également les statistiques concernant ces jugements. Ainsi, au total, entre 1995 et 2006, 355 jugements ont été enregistrés avec un nombre maximum annuel de 49, comptabilisé pour l'année 2006. Selon la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA), le nombre d'incidents à caractère raciste en Suisse a augmenté en 2007. D'après la « Chronologie Racisme » de cette fondation, on a enregistré en 2007 30 % d'augmentation des incidents racistes par rapport à l'année précédente. Au jour de référence de la chronologie publiée sous forme de livre, 113 incidents racistes ont été répertoriés en 2007, tandis qu'en 2006 au même moment, on en comptait 87. Il convient encore d'améliorer le système de collecte de données, pour aboutir à un suivi fiable et efficace quant à la manière dont le système de justice pénale dans son ensemble traite des incidents racistes et des infractions racistes. Cet objectif serait plus facile à atteindre si les autorités de poursuites et les tribunaux établissaient ou peaufinaient leurs systèmes de suivi. Le but devrait être de fournir des informations facilement accessibles sur les investigations menées, sur les poursuites engagées et sur les condamnations prononcées dans ces affaires.

⁷ Voir la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

⁸ Voir ci-dessus concernant la nécessité de compléter le droit pénal par des dispositions supplémentaires.

L'ECRI se réjouit d'apprendre que les autorités suisses sont en train de réfléchir à améliorer le système de suivi existant.

28. L'ECRI recommande aux autorités suisses de continuer et de renforcer leurs efforts visant à recueillir des données sur la mise en œuvre des dispositions de droit pénal contre le racisme.

La législation interdisant la discrimination raciale

29. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités suisse de préparer et d'adopter des dispositions plus complètes de droit civil et administratif interdisant la discrimination dans des domaines tels que le logement, l'emploi, l'accès aux lieux ouverts au public et la prestation de services.
30. Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI, il n'y a eu aucune modification de la loi en Suisse en vue de compléter la législation pour lutter contre la discrimination raciale. Il existe quelques dispositions applicables en droit suisse qui pourraient être utilisées pour sanctionner une discrimination raciale, mais il est important aux yeux de l'ECRI de combler un vide juridique en Suisse. En effet, l'ECRI note avec préoccupation que de nombreuses sources et de nombreuses études mettent en lumière des problèmes de discrimination raciale directe pour ce qui est de l'accès à l'emploi, au logement, aux biens et services. Apparemment, les victimes seraient surtout originaires des Balkans, de la Turquie ou de l'Afrique et/ou de confession musulmane. Des représentants d'immigrés, d'ONG et des agents publics de diverses administrations signalent régulièrement avoir constaté eux-mêmes des cas de ce type ou avoir reçu des allégations sérieuses à ce sujet. Ces questions sont traitées dans d'autres parties de ce rapport⁹.
31. Face à ces discriminations, les dispositions applicables en droit suisse ne sont apparemment pas suffisantes ou présentent trop d'inconvénients et doivent donc être complétées. Les dispositions principales qui s'appliquent en la matière sont celles de l'article 8 de la Constitution¹⁰ et de l'article 261bis du Code pénal¹¹. L'article 8-2 de la Constitution interdit la discrimination en raison, entre autres, de l'origine, de la race, de la langue et des convictions religieuses. Il est d'applicabilité directe dans les rapports entre personnes privées et les autorités publiques mais il ne s'applique pas dans les relations entre particuliers. Il existe également des dispositions de droit international qui sont directement applicables dans l'ordre juridique interne et qui interdisent les discriminations. On peut citer entre autres l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les discriminations dans la jouissance des droits reconnus par celle-ci. La Convention est directement applicable par les tribunaux suisses, mais il semble que ceux-ci n'aient jamais appliqué l'article 14 dans les affaires de discrimination raciale ni aucune autre disposition de droit international du même type.
32. L'article 261bis du Code pénal, intitulé « discrimination raciale », prévoit en son alinéa 5 une peine privative de liberté ou une peine pécuniaire pour celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur

⁹ Voir notamment ci-dessous : « Discrimination dans divers domaines ».

¹⁰ Art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse : « 1. Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. 2. Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. (...) ».

¹¹ Concernant cet article, voir également ci-dessus : « L'article 261bis du Code pénal : La norme pénale contre le racisme ».

appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public. Il interdit aussi d'abaisser ou de discriminer publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion. Comme indiqué précédemment, l'application de ces dispositions par les tribunaux laisse parfois à désirer¹². De toute façon, le droit pénal ne s'applique qu'aux discriminations intentionnelles et ne permet donc pas de réparer les dommages subis par une victime même en l'absence d'intention d'une personne en particulier. Toutefois, les autorités ont indiqué qu'un nouveau Code de procédure pénal dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2011 donnera la possibilité au juge pénal de traiter des questions civiles liées à l'affaire. En outre, en vertu du principe de la présomption d'innocence, des règles de preuve strictes sont retenues en droit pénal, ce qui fait que, dans de nombreux cas de discrimination, il est plus difficile pour les victimes de suivre cette voie pour obtenir réparation.

33. En matière de droit civil, il n'existe aucune disposition visant à interdire clairement la discrimination raciale directe ou indirecte. Il existe quelques dispositions qui sont présentées par les spécialistes comme pouvant servir de substitut pour quand même dédommager la victime. D'ailleurs, certains tribunaux ont appliqué ces dispositions pour sanctionner des cas de discrimination raciale. Par exemple, l'article 28 du Code civil interdit les « atteintes illicites à la personnalité » et les tribunaux ont déjà sanctionné des cas de discrimination raciale au moyen de cette disposition. En matière du droit du travail, l'article 328 al. 1 du Code des obligations exige de l'employeur qu'il « protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur ». Dans un cas à Lausanne, un employeur avait refusé d'embaucher une femme noire comme soignante au prétexte que sa couleur de peau aurait pu, selon lui, « effrayer les patients ». Le Tribunal des Prud'hommes de Lausanne a dû pallier l'absence de disposition juridique sanctionnant en tant que tel le refus d'embauche discriminatoire en appliquant l'article 328 al. 1 du Code des obligations. L'employeur a été condamné à payer une somme de CHF 5 000 à la victime au titre de dommages et intérêts. Cet exemple montre qu'il n'est possible d'accorder une réparation à la victime de discrimination raciale que de façon indirecte.
34. Un autre problème est que, dans l'état actuel du droit, dans les rares cas où la discrimination est interdite, il est de toute façon difficile de prouver l'existence de cas de discrimination devant les tribunaux car la discrimination est parfois cachée par une justification fallacieuse. Il n'existe aucune disposition contre la discrimination raciale prévoyant un partage de la charge de la preuve, comme le recommande l'ECRI. Le partage de la charge de la preuve, qui ne peut s'appliquer qu'en droit civil et administratif et non en droit pénal, signifie que le plaignant doit établir certains faits faisant présumer la discrimination, la charge de la preuve étant alors reportée sur le défendeur, lequel doit prouver l'absence de discrimination.
35. En l'absence de disposition interdisant clairement les discriminations raciales dans tous les domaines de la vie, il est difficile de lutter contre un tel phénomène qui viole les droits de l'homme et porte directement atteinte en tant que tel à la dignité de la personne discriminée. Or, l'ECRI regrette de constater que ce phénomène est souvent perçu en Suisse comme un acte tout au plus regrettable mais pas forcément illégal. L'ECRI est frappée par l'explication donnée à plusieurs reprises par des agents publics et des représentants de la société civile selon laquelle dans les relations privées, le principe de la liberté

¹² Voir ci-dessus : « L'article 261bis du Code pénal : La norme pénale contre le racisme ».

contractuelle prévaut. Pour cette raison, il ne serait pas possible d'interdire la discrimination raciale dans l'accès au logement ou à l'emploi par exemple.

36. Face à cette situation, l'ECRI considère que des dispositions devraient être adoptées en droit civil et administratif pour compléter les dispositions de droit constitutionnel et pénal en vigueur en matière de lutte contre la discrimination raciale. Dans ce domaine, si le droit pénal a un effet symbolique en ce qu'il sensibilise le public à la gravité de la discrimination raciale et a un puissant effet dissuasif, le droit civil et administratif propose souvent des solutions juridiques plus souples, qui peuvent faciliter les recours juridictionnels pour les victimes et permettre d'obtenir réparation plus aisément. L'ECRI se réjouit de noter que plusieurs initiatives récentes tentent de combler le vide juridique actuel en Suisse, y compris en informant au mieux les victimes sur toute voie judiciaire néanmoins envisageable¹³.
37. Les experts de la lutte contre la discrimination, des membres de la société civile et la Commission fédérale contre le racisme appellent tous de façon pressante à l'adoption d'une législation complète qui interdirait la discrimination pour des motifs tels que la race, la couleur, la nationalité, la langue, la religion ou l'origine nationale ou ethnique, mais aussi pour d'autres motifs, dans tous les domaines de la vie. Le Service fédéral de Lutte contre le Racisme contribue à la réflexion sur ces questions par exemple en participant à l'organisation en 2008 d'un Colloque sur « Protection contre la discrimination : apprendre de l'Europe ? »¹⁴. Certains parlementaires ont déposé des propositions de loi pour interdire la discrimination et notamment la discrimination raciale mais celles-ci sont restées sans suite pour l'instant.
38. Dans leurs démarches que les autorités devraient prendre pour adopter la législation pertinente, elles pourraient s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'ECRI relève qu'une loi fédérale de 1995 sur l'égalité entre hommes et femmes interdit la discrimination directe et indirecte sur la base du genre. Cette loi prévoit l'allègement de la charge de la preuve et la possibilité pour les ONG pertinentes d'agir en justice. Elle prévoit également que l'action positive, c'est-à-dire le fait de prendre des mesures pour promouvoir dans les faits l'égalité entre hommes et femmes ne constitue pas une discrimination. Les autorités pourraient donc aussi s'inspirer, mutatis mutandis, de la loi sur l'égalité entre hommes et femmes mais aussi des directives en vigueur de l'Union européenne régissant la question de la discrimination raciale au travail et dans d'autres domaines de la vie¹⁵.
39. L'ECRI estime que pour être pleinement efficaces, les mesures juridiques qui existent et qui seront adoptées devraient être complétées par une campagne de sensibilisation au problème de la discrimination raciale directe et indirecte.
40. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de renforcer sans retard le cadre juridique civil et administratif en matière de lutte contre la discrimination raciale afin d'englober tous les types de discrimination dans tous les domaines de la vie, en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la

¹³ Voir, par exemple, le Manuel pour la consultation de victimes de discrimination raciale (Humanrights.ch, Commission fédérale contre le racisme et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme GRA), accessible notamment sur le site Internet de la CFR : www.ekr.admin.ch .

¹⁴ Colloque du 2 décembre 2008 « Protection contre la discrimination : apprendre de l'Europe ? », le Rapport du Colloque est disponible sur le site Internet du SLR : www.edi.admin.ch/frb/ .

¹⁵ La Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière de travail.

discrimination raciale. Elle souligne l'importance que revêt la mise en place d'un système de partage de la charge de la preuve pour les cas de discrimination dans tous les domaines régis par le droit civil et administratif, notamment l'emploi, la formation, l'accès au logement et les biens et services destinés au public.

41. L'ECRI recommande en outre aux autorités suisses de continuer et d'intensifier leurs efforts pour informer le public, par exemple au moyen d'une campagne de sensibilisation, sur les dispositions en vigueur interdisant la discrimination raciale et sur toutes les dispositions qui seraient adoptées à l'avenir. L'accent devrait être mis sur la complémentarité entre, d'une part, le droit civil et administratif et, d'autre part, le droit pénal, ces branches du droit ayant toutes un rôle concret à jouer dans la lutte contre la discrimination raciale.

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

- *La Commission fédérale contre le Racisme (CFR)*
42. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de renforcer la Commission fédérale contre le racisme en conformité avec les principes posés par sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, surtout en ce qui concerne la garantie de l'indépendance de cet organe et sa compétence à instruire et à traiter les plaintes individuelles faisant état de discrimination.
43. L'ECRI note avec intérêt que la Commission fédérale contre le racisme a continué à jouer un rôle important en Suisse dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en dépit d'un budget et de compétences limitées. Un certain nombre des activités et des prises de position de la CFR sont mentionné dans d'autres parties de ce rapport. La CFR peut, comme le recommande l'ECRI, assurer le suivi de la législation et donner son point de vue et des conseils aux pouvoirs législatif et exécutif, sensibiliser la société aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale et promouvoir des politiques et pratiques visant à assurer l'égalité de traitement. La Commission a contribué par ses nombreuses publications et campagnes de sensibilisation à mieux faire connaître le phénomène de racisme en Suisse en se penchant notamment sur la situation de groupes tels que les Noirs, les musulmans, les immigrés ou sur de sujets tels que l'internet, le sport, les médias et le discours politique. La Commission reçoit également des plaintes individuelles. Elle peut donner des conseils juridiques ou autres aux victimes mais aussi agir en tant que médiatrice. Toutefois, les compétences, les moyens humains et financiers alloués à cette institution sont insuffisants pour lui permettre de pleinement jouer le rôle d'un organe traitant de plaintes individuelles.
44. L'ECRI regrette vivement d'apprendre que contrairement à sa recommandation de renforcer la Commission fédérale contre le racisme, le budget de cette institution a été réduit dans le cadre de réductions budgétaires concernant l'ensemble de l'administration fédérale. Il y a même eu plusieurs propositions au Parlement, qui n'ont pas abouti, de supprimer purement et simplement ce mécanisme. De manière regrettable, une motion d'un parlementaire demande de réduire le budget actuel, déjà modeste, de 155 000 CHF à 1 CHF.
45. L'analyse de la situation en Suisse qui figure dans ce rapport que ce soit en matière de législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, de discours public raciste ou autres actes de discrimination montre au contraire qu'il est impératif de maintenir et de renforcer un organe telle que la Commission fédérale contre le racisme. Cette Commission gagnerait également à voir son statut consolidé dans une loi fédérale et à voir son

indépendance du pouvoir pleinement garantie dans l'esprit de la Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'il est prévu que la Commission doit obtenir du Département fédéral de l'Intérieur l'autorisation préalable pour chaque document qu'elle publie.

46. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de consolider et de renforcer la Commission fédérale contre le racisme en augmentant ses moyens humains et financiers en étendant ses compétences à des fonctions telles que l'assistance aux victimes, le pouvoir de mener des enquêtes, le droit d'agir en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires. Il convient également de renforcer le statut de cette institution et de garantir son indépendance.

- *Le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR)*

47. Le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) rattaché au Département fédéral de l'Intérieur coordonne les multiples activités au niveau fédéral, cantonal et communal qui visent à prévenir le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Il soutient financièrement des projets concrets de lutte contre le racisme et pour les droits de l'homme et fournit des informations pratiques sur le racisme ainsi que des liens vers des organismes engagés contre le racisme en Suisse.

48. L'ECRI se réjouit de noter que le Service fédéral de lutte contre le racisme a largement contribué à mieux faire connaître le phénomène du racisme et de la discrimination raciale en Suisse. Comme indiqué dans plusieurs parties de ce rapport, le Service organise ou participe à des activités qui permettent de mieux lutter contre le racisme en Suisse. Par exemple, il organise des séminaires et publie des brochures sur ces questions. Il est donc essentiel que ce service soit maintenu et renforcé compte tenu du rôle qu'il joue dans la sensibilisation au problème du racisme en Suisse.

49. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de renforcer le Service fédéral de lutte contre le racisme en lui conférant des moyens humains et financiers à la hauteur de sa mission et en continuant de lui permettre de financer les projets de lutte contre le racisme et la discrimination raciale à long terme.

- *La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)*

50. La Commission fédérale des étrangers et la Commission fédérale des réfugiés ont fusionné en 2008 pour devenir la Commission fédérale pour les questions de migration. Elle est une commission extraparlamentaire. Elle conseille le Conseil fédéral et l'Administration sur les questions de migration et publie des rapports, des avis et des recommandations. La nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration assume les tâches des deux commissions précédentes, à l'exception toutefois de l'examen détaillé des projets en matière d'encouragement à l'intégration. Cette tâche sera désormais de la compétence de l'Office fédéral des migrations. Dans le cadre du point 3 du programme fédéral pour la promotion de l'intégration, la CFM peut soutenir des projets modèles. Ils servent comme source d'encouragement pour le développement d'une pratique de l'intégration, pour le soutien en faveur d'échanges et de réseau entre les institutions et les cantons et pour promouvoir des bonnes pratiques en matière d'intégration. La CFM soutient des projets modèles principalement dans le cadre de thèmes plus généraux : à ce jour, « la citoyenneté active » et « l'intégration dans les zones rurales ». La CFM continuera d'étudier les questions importantes relevant de la politique migratoire, à donner son avis et ses recommandations en la matière, comme

aussi à initialiser des projets pilote. Certaines de prises de position de la CFM ou de ces prédécesseurs sont mentionnées dans d'autres parties de ce rapport.

51. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de renforcer la Commission fédérale pour les questions de migrations en veillant à ce que ses moyens humains et financiers soient suffisants pour lui permettre de remplir sa mission. Elle recommande aussi aux autorités de dûment tenir compte des avis et des recommandations de cette Commission.

II. Discrimination dans divers domaines

Emploi

52. Le problème de la discrimination raciale dans l'emploi, que ce soit en matière d'accès à l'emploi et surtout à la formation professionnelle telle que l'apprentissage est un phénomène qui a fait l'objet de plusieurs études. Ces études montrent toutes qu'un jeune d'origine immigrée ou noir à la recherche d'une place d'apprenti risque plus facilement d'essuyer un refus qu'un jeune d'origine suisse. De façon plus générale, le taux de chômage est quasiment trois fois plus élevé chez les non-ressortissants que chez les Suisses. Ce sont en particulier les personnes originaires des pays de la région des Balkans et des Etats non européens qui sont frappés par ce fléau.
53. Le problème de la discrimination raciale s'étend aussi au domaine des salaires, de l'accès aux formations et à la promotion. Il peut s'agir de discrimination directe mais aussi de discrimination indirecte résultant d'une série de facteurs apparemment neutres mais défavorisant les personnes immigrées. Le manque de reconnaissance des diplômes acquis en dehors de Suisse ou de l'Union européenne est également un facteur qui rend difficile, voire impossible, l'accès aux emplois correspondant aux réelles qualifications des candidats. Il semble qu'un des moyens de lutter contre la discrimination indirecte en Suisse serait de proposer aux immigrés des cours leur permettant de mieux maîtriser la langue locale, qui est un facteur important d'intégration dans l'emploi.¹⁶
54. L'ECRI note que la Loi fédérale sur la formation professionnelle prévoit la possibilité pour la Confédération d'encourager des mesures dans le domaine de la formation professionnelle en faveur des groupes et des régions défavorisés, ce qui comprend les mesures pour intégrer dans la formation professionnelle les jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques. Dans la mesure où les jeunes non-ressortissants constituent un groupe défavorisé en raison notamment des préjugés et stéréotypes à leur rencontre et de la discrimination qui en résulte, il serait bon d'envisager de prendre des mesures d'action positive visant à favoriser leur accès à l'emploi. Il est encourageant de noter que le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a ouvert une discussion pour sensibiliser les employeurs aux enjeux de l'intégration, même si aucune action concrète n'a été menée à ce jour. Par ailleurs, un certain nombre de mesures ont été engagées auprès des offices régionaux de placement (ORP) dans le but d'optimiser la formation, le conseil et le recrutement de personnel sous l'angle des compétences interculturelles.
55. L'ECRI note l'initiative intéressante du projet pilote « Smart selection » de la Société suisse des employés de commerce qui vise à prévenir la discrimination à l'embauche d'apprentis en permettant à ceux-ci de déposer leur candidature de façon anonyme dans un premier temps auprès des sociétés qui participent au projet. On peut signaler également la formation professionnelle personnalisée au moyen de « case management » (gestion de cas individuels)

¹⁶ Voir également ci-dessous : « Groupes vulnérables/cibles : - Les non-ressortissants ».

prévues par les autorités et permettant de favoriser l'accès au marché de l'emploi des jeunes et de prendre en compte le parcours des jeunes immigrés. Il conviendrait de multiplier les expériences de ce type dans toute la Suisse.

56. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts visant à lutter contre la discrimination raciale directe et indirecte dans l'emploi et à favoriser la diversité culturelle au sein des entreprises en coopération avec les acteurs-clés dans ce domaine et notamment les syndicats, les organisations d'employeurs et de formation professionnelle.

Éducation

57. L'ECRI note que, selon une étude Pisa de 2006, les enfants immigrés qui vivent dans des familles socialement et culturellement défavorisées, et où l'on ne parle pas la langue utilisée à l'école, ont en Suisse de moins grandes chances de réaliser de bonnes performances que leurs camarades issus de milieux plus aisés. Les enfants d'origine immigrée affichent également un retard par rapport aux enfants d'origine suisse même si ce retard est près de deux fois moins important que celui des jeunes immigrés. Une fois neutralisé l'effet du milieu socio-économique, l'origine et la langue génèrent toutefois un effet significativement négatif en Suisse: les jeunes immigrés et les enfants nés de parents immigrés obtiennent respectivement 39 et 14 points de moins au test Pisa que les jeunes d'origine suisse. Les élèves qui ne parlent pas la langue du test à la maison ont un retard de 27 points. Souvent, on assiste à un cumul des effets de la langue et de l'origine¹⁷. Toutefois, les autorités ont attiré l'attention sur une autre étude menée par l'Office fédéral de la Statistique en 2005. Elles soulignent que, selon cette étude, les immigrés de la deuxième génération réussissent mieux d'un point de vue académique que les personnes d'origine suisse.
58. L'ECRI note avec intérêt que les systèmes permettant l'intégration des enfants immigrés dans les classes standards ont été renforcés ces dernières années. Ces systèmes varient d'un canton à l'autre mais il est de plus en plus prévu de tout faire pour que l'enfant puisse suivre la scolarité classique. Il existe ainsi des systèmes de classes d'accueil avec des cours accélérés dans la langue locale que les élèves immigrés suivent en plus des cours standards. Compte tenu des indications ci-dessus selon lesquelles les enfants d'immigrés ne parlant pas la langue de l'école à la maison ont des difficultés, il paraît essentiel de prévoir des cours de soutien, notamment en langue, pour ces enfants.
59. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique indique qu'il peut arriver dans certain cas qu'il y ait des manifestations de racisme dans l'école. Dans ces cas, il est possible d'intervenir au travers d'une médiation ou d'un travailleur social. Si les cas de racisme devaient s'avérer graves ou répétés, ce serait l'inspecteur scolaire qui serait alors chargé d'intervenir.
60. Les autorités suisses ont encouragé et préparé elles-mêmes des projets éducatifs visant à une reconnaissance de la diversité comme une richesse, à lutter contre le racisme et la violence, pour effectuer un travail de mémoire sur les questions liées à l'Holocauste, notamment à l'occasion de la journée de commémoration de l'Holocauste du 27 janvier, et sur les droits de l'homme en général. Les initiatives sont nombreuses et divergent d'un canton à l'autre, voire même d'une école à l'autre. Un certain nombre de cantons prévoient de formation sur l'interculturalité pour les enseignants. Le Service fédéral de lutte contre le racisme a chargé la Fondation Education et Développement de

¹⁷ PISA 2006: Les compétences en sciences et leur rôle dans la vie, Rapport national, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel 2007.

sélectionner et de soutenir des projets scolaires visant à l'enseignement des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme. Le Service fédéral fournit des fonds à la Fondation à cette fin.

61. Dans tous les cantons, il est possible pour les enfants d'origine étrangère de suivre des cours sur leur langue et leur culture d'origine en plus de leur programme scolaire ordinaire. En général, les écoles mettent leurs locaux et leur infrastructure à disposition et beaucoup de cantons offrent un soutien organisationnel mais c'est l'organe responsable pour les cours (souvent soutenu par le pays d'origine) qui finance et assure les enseignements.
62. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre et d'accentuer leurs efforts en vue de mettre en place un système scolaire qui assurerait à tous les enfants d'origine immigrée qui ont une langue maternelle autre que celle parlée à l'école une égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement, notamment aux études supérieures, et, au bout du compte, en matière d'accès à l'emploi. A ce sujet, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
63. L'ECRI recommande aux autorités suisses d'adopter une approche plus systématique de l'enseignement des langues et cultures d'origine et de prévoir cette possibilité dans toutes les écoles fréquentées par des enfants d'origine immigrée.

Logement

64. Diverses études réalisées ces dernières années font état de problèmes de discrimination directe dans l'accès au logement qui touchent divers groupes comprenant les immigrés, surtout ceux qui n'ont pas de statut de séjour de longue durée, les Noirs, les musulmans et les personnes originaires des Balkans¹⁸. Tout le monde reconnaît l'existence de cas de discrimination directe dans ce domaine, la différence étant que certains et notamment les ONG antiracistes le déplorent alors que d'autres considèrent qu'il ne s'agit là de rien d'illégal. En effet, dans ce domaine, l'idée qui prédomine largement est que le bailleur privé est totalement libre de son choix et qu'il peut le fonder sur n'importe quel motif, y compris par exemple la couleur de la peau d'une personne ou sa religion. Dans d'autres cas, la discrimination existe mais elle est dissimulée sous des arguments fallacieux. La discrimination peut aussi prendre la forme de fixation de prix ou de conditions désavantageuses pour le locataire ou l'acheteur étranger. Par exemple, des études montrent qu'en général, les non-ressortissants paient des loyers plus élevés pour des biens de moins bonne qualité que les locataires suisses.
65. L'absence de normes juridiques interdisant clairement et efficacement la discrimination raciale¹⁹ et le caractère relativement tendu du marché du logement en Suisse dans certaines régions font qu'il n'existe pas de réels garde-fous permettant d'éviter les abus et les discriminations dans l'accès au logement.
66. Pour essayer de résoudre certains des problèmes rencontrés par les immigrés dans l'accès au logement, les autorités ont lancé des projets pilotes. Les « Projets urbains » doivent améliorer la qualité générale de la vie et prévenir les déficits d'intégration dans les quartiers et les villes de moyenne importance. Ils

¹⁸ Concernant l'accès au logement des Gens du voyage et des Yéniches, voir ci-dessous : « Les Gens du voyage et la communauté yéniche ».

¹⁹ Voir ci-dessus, « La législation interdisant la discrimination raciale ».

font partie des 45 mesures d'intégration que le Conseil fédéral a adoptées en août 2007²⁰. L'objectif est le suivant : « Améliorer la qualité de vie et promouvoir l'intégration sociale dans les quartiers sensibles ». Au travers de mesures intégrées et concertées, il s'agit de prévenir les phénomènes de ghettoïsation, d'accroître le niveau de sécurité des quartiers résidentiels et de resserrer la cohésion sociale. Ce projet doit durer quatre ans puis faire l'objet d'une évaluation en vue d'une éventuelle prolongation. Le Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR) participe à ces projets et soutient les dossiers qui comprennent une réelle volonté de traiter les conflits ou tensions, les discriminations directes ou indirectes que l'on peut trouver dans les quartiers.

67. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de prendre des mesures visant à lutter contre les discriminations raciales dans l'accès au logement du type des « projets urbains » tout en veillant bien à ce que ces mesures visent à garantir l'égalité des chances des groupes vulnérables tels les personnes d'origine immigrée dans l'accès au logement. De telles mesures devraient être accompagnées de campagnes de sensibilisation au problème de discrimination auprès des acteurs-clés dans le domaine du logement.

Santé

68. En matière d'accès à la santé, les autorités suisses ont constaté l'existence d'une inégalité des chances dans l'accès aux soins des non-ressortissants qui s'explique par plusieurs facteurs. Ceux-ci comprennent les facteurs socio-économiques, mais parfois aussi le manque d'information sur les questions de santé chez les personnes migrantes, le manque de compétences interculturelles du personnel soignant, ainsi que des difficultés de communications linguistiques. Selon plusieurs études, même si elle est difficile à identifier, il existe aussi une certaine part de préjugés racistes et de discrimination raciale à l'origine de cette inégalité d'accès ou de traitement dans le domaine de la santé.
69. L'ECRI note avec satisfaction que sur la base du constat d'une inégalité des chances dans l'accès aux soins des non-ressortissants, les autorités suisses ont décidé de lancer la phase II (2008-2013) de leur stratégie fédérale « migration et santé » lancée en 2004. Cette stratégie vise à améliorer le contexte sanitaire dans lequel vit la population migrante en Suisse et à instaurer l'égalité des chances face au système de santé. L'Office fédéral de la santé publique a mis au point la phase II en collaboration avec l'Office fédéral des migrations (OFM) et la Commission fédérale des étrangers (devenue depuis la Commission fédérale pour les questions de migration) en se fondant sur les expériences faites durant la phase I et en tenant compte des recommandations de l'évaluation. L'objectif supérieur de la stratégie est de contribuer à l'élimination des facteurs évitables susceptibles d'entraver la santé et, par là, à l'amélioration des conditions de la population migrante. Elle vise aussi à améliorer les chances de la population migrante, par rapport à la population de nationalité suisse, de pouvoir exploiter pleinement son potentiel de santé.
70. L'ECRI note également avec intérêt le projet mené entre 2006 et 2007 au sein de l'Hôpital cantonal d'Olten, avec la Croix-Rouge suisse et la Société suisse pour la politique de la santé et avec le soutien du Service fédéral de lutte contre le racisme. Dans le cadre de ce projet, les différentes formes de discrimination raciale qui peuvent intervenir dans le monde hospitalier ont été listées et un catalogue de mesures propres à les combattre a été dressé. Des mesures concrètes ont également été prises dans le cadre de ce projet, telles que la

²⁰ Voir ci-dessous « Les non-ressortissants ».

sensibilisation du personnel, la prise en compte des compétences transculturelles à l'embauche, un service d'interprétariat et l'établissement de codes de comportement et de sanctions.

71. L'ECRI recommande aux autorités suisses de continuer à prendre des mesures visant à lutter contre les discriminations raciales dans l'accès à la santé, notamment dans le cadre de la stratégie fédérale « migration et santé » en mettant l'accent sur l'information des groupes vulnérables concernés, sur la sensibilisation du personnel de santé et sur les formations aux compétences interculturelles. Il convient également de prévoir des sanctions appropriées en cas de discrimination raciale avérée dans l'accès aux soins.

Biens et services destinés au public

72. L'ECRI note l'existence d'allégations de discrimination raciale dans l'accès aux bars, restaurants et discothèques qui visent surtout les Noirs et les personnes venant de la région des Balkans. Elle traite de cette question et fait des recommandations sur ce point dans la partie « Législation pour lutter contre la discrimination raciale », ci-dessus.
73. L'ECRI note qu'en général les compagnies d'assurance prennent en considération le critère de la nationalité de la personne assurée pour calculer la prime d'assurance-automobile en Suisse. Cette pratique introduite au cours des dernières années a fait l'objet d'études juridiques et autres qui concluent que le calcul des primes en fonction du risque pour chaque nationalité n'a aucun sens. Les études comparatives montrent qu'en général ceux qui sont de certaines nationalités doivent payer plus que d'autres, et les sommes sont particulièrement plus élevées pour ceux qui viennent de pays de la région des Balkans, d'Etats du sud de l'Europe ou de pays d'Afrique, d'Amérique du sud ou d'Asie. D'après ces études, même si les chiffres utilisés étaient objectifs, ils ne sont certainement pas raisonnables puisque d'une compagnie d'assurance à une autre le ressortissant d'un Etat donné peut payer des surprimes complètement différentes. Les statistiques qui sont à la disposition des assurances ne sont pas suffisamment fiables pour fixer des montants différents, ce qui est démontré par la grande variation qu'il peut y avoir d'une assurance à une autre pour la même nationalité. Ainsi, en faisant des tests comparatifs, on a pu noter que d'une assurance à l'autre, pour une même nationalité (la nationalité italienne en l'occurrence), la personne peut payer de 0% à 27% en plus qu'un Suisse. En outre, cette manière de calculer ne tient pas du tout compte du temps que la personne a passé en Suisse. En dépit des nombreuses alertes de la part des spécialistes du principe de non-discrimination en Suisse, d'une pétition et d'une initiative parlementaire déposées en 2007 demandant de faire cesser cette pratique, les autorités suisses ont considéré qu'elle n'était pas discriminatoire puisqu'elle reposait sur des chiffres objectifs des assurances concernées. En outre, les autorités suisses ont indiqué que si une assurance utilise la nationalité comme critère pour fixer un modèle de tarif, les conditions suivantes doivent être remplies : Le tarif doit être fixé selon les principes acceptés des mathématiques d'assurance ; la classification doit être correcte d'un point de vue factuel et doit correspondre au risque. La classification doit être vérifiée et régulièrement adaptée si nécessaire. Les classifications et les tarifs doivent être basés sur les statistiques des assurances et, là où c'est approprié, sur des statistiques agrégées. Sinon, l'autorité de contrôle des assurances intervient pour mener des investigations sur la possibilité d'abus. Les autorités suisses considèrent que la variation entre les tarifs des compagnies d'assurance résulte d'une série de facteurs et traduit les mécanismes du marché. Elles soulignent que le système actuel correspond à la volonté du législateur de soutenir la concurrence et un calcul des risques adéquat. Toutefois, compte tenu des

critiques émises par plusieurs sources, y compris par des spécialistes de la lutte contre la discrimination en Suisse, l'ECRI considère qu'il est nécessaire d'étudier à nouveau de près cette question pour s'assurer que le marché actuel d'assurance-automobile n'a pas un impact discriminatoire sur les assurés en raison de leur nationalité.

74. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de revoir le système de prime d'assurance-automobile en Suisse qui permet de faire varier le montant de la prime à payer en fonction de la nationalité du conducteur et de veiller à faire cesser toute pratique discriminatoire qui aurait été identifiée en fonction de la nationalité dans ce domaine.

Naturalisations

75. Dans son troisième rapport, l'ECRI espérait l'adoption rapide d'une loi sur la nationalité qui aurait facilité la naturalisation des personnes d'origine immigrée des deuxième et troisième générations. Elle a également invité instamment les autorités à examiner les moyens d'améliorer le système actuel d'octroi de la nationalité afin de barrer la voie aux pratiques discriminatoires et arbitraires. Elle a demandé au minimum la mise en place de procédures d'appel permettant aux candidats à la naturalisation de contester la légalité des décisions adoptées dans le cadre d'une votation populaire ou rendues par des organes politiques locaux.
76. En Suisse, la procédure de naturalisation fait intervenir les autorités fédérales, les cantons et les communes. Chacune de ces entités a son mot à dire lorsqu'il s'agit d'accepter ou de s'opposer à la naturalisation d'une personne qui en a fait la demande. Les critères à remplir pour pouvoir être naturalisé varient d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre mais, de façon générale, la procédure de naturalisation reste complexe et longue en Suisse.
77. L'ECRI a appris que les projets de lois visant à faciliter l'acquisition de la nationalité par les personnes d'origine immigrée de la seconde et de la troisième génération, dont elle recommandait l'adoption rapide, ont été rejetés par le peuple suisse lors de la votation du 26 septembre 2004. Cette votation avait fait l'objet d'une campagne xénophobe en faveur du non de la part du parti de l'UDC qui n'est pas sans rapport avec le résultat final ; cette question est traitée ci-dessous²¹.
78. Dans certaines communes, la procédure de naturalisation passe par un vote populaire local, c'est-à-dire que la décision d'accorder ou non la nationalité est prise par voie de démocratie directe. Le Tribunal fédéral est intervenu à plusieurs reprises pour condamner des décisions prises dans ce cadre en raison de leur caractère discriminatoire, notamment en adoptant deux arrêts clés le 9 juillet 2003. Dans son arrêt 129 I 217 du 9 juillet 2003, il a considéré que le refus de naturaliser des candidats venant de l'Ex-Yougoslavie contrevenait à l'interdiction de la discrimination prévue à l'article 8-2 de la Constitution fédérale. Dans son arrêt 129 I 232 du 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral a déclaré la nullité de l'initiative populaire « pour des naturalisations démocratiques » qui visait à permettre aux seuls électeurs des communes de décider d'accorder ou non la naturalisation et non à des commissions spécialisées au sein des conseils communaux. Le Tribunal fédéral a souligné que tout refus de naturalisation devait être dûment motivé, ce qui n'était pas possible en cas de vote par les urnes.

²¹ Voir « Racisme dans le discours politique ».

79. Une initiative populaire visant à contrecarrer la jurisprudence du Tribunal fédéral a été lancée en 2006. Elle demandait que les communes puissent décider de manière autonome quel organe est habilité à octroyer le droit de cité communal, et que les décisions de cet organe soient définitives et ne puissent donc plus faire l'objet d'un recours. Cette initiative a fait l'objet d'un rejet à plus de 63% le 1^{er} juin 2008.
80. Depuis les arrêts du Tribunal fédéral de 2003, les cantons et les communes dont la réglementation ne permettait pas de respecter les exigences posés par le juge ont commencé à la modifier pour la mettre en conformité et au moment de préparer ce rapport, beaucoup d'entre eux avaient pris les mesures nécessaires. Les autorités suisses ont indiqué que suite aux deux arrêts mentionnés ci-dessus, il n'est pas possible pour les citoyens de voter par les urnes concernant les naturalisations. En outre, l'ECRI note avec satisfaction qu'une nouvelle loi fédérale entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2009 prévoit que toute décision de naturalisation négative doit être justifiée. Toujours selon la nouvelle loi, les cantons devront instituer des autorités judiciaires chargées, en leur qualité de dernières instances cantonales, de se prononcer sur les recours formés contre des décisions négatives concernant l'octroi de la naturalisation ordinaire. Enfin, la loi les contraint à respecter la sphère privée des intéressés durant la procédure de naturalisation. La nouvelle loi ne remet donc pas en cause le principe même de la décision de la naturalisation par des assemblées communales. Elle introduit toutefois des garanties supplémentaires, ce dont l'ECRI se réjouit.
81. Dans son étude sur les « discriminations dans le cadre des naturalisations » de 2007, la Commission fédérale contre le racisme décrit plusieurs cas d'arbitraire et de discrimination lors de décisions prises directement par les électeurs ou par l'assemblée d'une commune. Par exemple, les demandes émanant des personnes venant de la région correspondant à l'Ex-Yougoslavie ou celles qui sont de religion musulmane sont plus souvent rejetées que les autres, en raison des préjugés qui persistent à leur encontre et selon lesquels ces personnes ne seraient pas « intégrées ». La loi fédérale exige en effet de vérifier que le candidat à la naturalisation s'est intégré dans la communauté suisse et s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. Dans plusieurs cas de refus par voie de démocratie directe, les tribunaux sont intervenus pour sanctionner la discrimination. A la lumière de son étude et de la jurisprudence des tribunaux, la Commission fédérale contre le racisme a conseillé de prévoir qu'un organe exécutif élu par le parlement ou l'assemblée communale prenne les décisions concernant les naturalisations et de fixer des critères de naturalisations précis n'ouvrant pas la porte à l'arbitraire.
82. Pour sa part, l'ECRI note que le fait d'attribuer ou non la nationalité à une personne présente des aspects très techniques mais aussi, en vertu du droit suisse, la nécessité de vérifier si une personne est « intégrée ou non », une question qui laisse beaucoup de place à la subjectivité et qui demande donc une certaine formation. Elle considère par conséquent qu'il serait préférable de trouver des mécanismes permettant à des organes spécialisés et formés pour cela de se prononcer. Cela devrait permettre d'éviter d'aboutir à des décisions discriminatoires qui, même si elles sont annulées par la suite, ont un effet néfaste pour le candidat mais aussi pour le climat en général dans la commune concernée.
83. L'ECRI réitère sa recommandation de modifier la loi sur la nationalité pour faciliter la naturalisation des personnes d'origine immigrée de la deuxième et de la troisième générations.

84. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de surveiller de près l'application de l'obligation légale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, de dûment motiver une décision négative de naturalisation, de garantir l'existence d'un droit de recours judiciaire et de protéger la vie privée des candidats à la naturalisation soit pleinement respectée en pratique.
85. Compte tenu des risques de discrimination ou d'arbitraire existant dans le cadre des décisions de naturalisation prises par la voie de la démocratie directe, l'ECRI recommande vivement aux autorités suisses d'envisager sérieusement de revenir sur le système de vote par l'assemblée communale dans les cantons et les communes où un tel système est encore prévu en cas de demande de naturalisation.

III. Racisme dans le discours public

Racisme dans le discours politique

86. Dans son troisième rapport, l'ECRI a demandé aux autorités de sensibiliser davantage la société aux problèmes de racisme et de discrimination existants et à la nécessité de s'attaquer à ces phénomènes. Elle a exhorté les autorités à réagir fermement contre les manifestations de racisme ou de xénophobie qui émaillent le discours de certains hommes ou partis politiques.
87. Il existe de rares partis d'extrême droite en Suisse dont l'influence politique est marginale, surtout au niveau fédéral, et qui ont tout au plus une poignée de membres élus au niveau local²². Certains membres de ces partis ont fait occasionnellement l'objet de poursuites judiciaires pour leurs propos ou tracts racistes. L'ECRI espère que les autorités ne relâcheront pas leur vigilance face à de telles formations politiques.
88. L'ECRI est très inquiète de l'évolution du ton du discours politique en Suisse depuis la publication de son dernier rapport. Cette évolution est très étroitement liée au renforcement du parti de l'UDC (Union démocratique du centre / SVP *Schweizerische Volkspartei*). Lors des dernières élections législatives au niveau fédéral, ce parti a obtenu le score le plus élevé, c'est-à-dire 29% des voix. Avec 62 élus au Conseil national, la seconde chambre du Parlement (55 lors de la législature de 2003), l'UDC dispose aujourd'hui d'une place importante dans le paysage politique. Or, seul ce parti a fait de la question des « étrangers » son cheval de bataille. Le programme, les positions, les campagnes, les affiches et autres matériels produits par ce parti sont décrits par tous les experts dans le domaine de la lutte contre le racisme comme xénophobe et raciste.
89. Il y a eu de nombreux épisodes ces dernières années aux cours desquels l'UDC a véhiculé des images et des propos intolérants. Il y a eu des généralisations excessives et discriminatoires sur la base de cas isolés ou de faits divers ou de statistiques approximatives et manipulées. Les principales cibles de ces méthodes sont les étrangers, et surtout les jeunes étrangers, les demandeurs d'asile, les Noirs, les musulmans, mais aussi les Roms. Les étrangers sont essentiellement accusés en bloc d'abuser des aides sociales et d'être les principaux auteurs de la criminalité en Suisse. En particulier, les jeunes étrangers, surtout issus de la région des Balkans, sont accusés de toute forme de délinquance des plus mineures aux plus graves sur la base de faits divers occasionnels retranscrits dans les médias. Les demandeurs d'asile sont généralement accusés de « ne pas être de vrais réfugiés » et d'abuser de la procédure d'asile et des aides sociales. Les Noirs sont généralement présentés comme des trafiquants de drogues. Les préjugés concernant les musulmans se

²² Concernant les groupements néo-nazis et autres mouvements d'extrême droite, voir également ci-dessous.

reflètent dans des allégations selon lesquelles on risque de voir la Suisse « submergée » par l'Islam et dans l'amalgame fréquemment fait entre musulmans et intégristes ou terroristes. Plus récemment, les Roms ont également été la cible de propos intolérants lors de la campagne pour la votation fédérale concernant l'extension des accords de libre-circulation avec l'Union européenne à la Bulgarie et à la Roumanie. Ainsi, l'affiche de l'UDC en faveur du non montrait des énormes corbeaux noirs déchiquetant la Suisse au-dessus d'une inscription « ouvrir la porte aux abus ? Non ! ».

90. Le discours raciste ne se traduit pas seulement dans les propos tenus mais également dans les images utilisées par le parti pour illustrer ses positions, notamment sur des affiches ou des encarts publicitaires dans les journaux. Par exemple, l'image où des moutons blancs chassent du territoire suisse un mouton noir servait à illustrer la campagne électorale de 2007 et à justifier la position de l'UDC selon laquelle il conviendrait d'expulser tous les criminels étrangers avec leur famille. Pour les campagnes concernant les questions de naturalisations, on a pu voir dans les rues une affiche montrant le portrait d'Oussama Ben Laden sur une carte d'identité suisse et une autre montrant des mains de couleur sombre se ruant sur des passeports suisses. A ce jour, en dépit de plaintes contre des affiches de ce type auprès des autorités de poursuite, aucune sanction pénale n'a été prise contre leurs auteurs. Comme indiqué dans d'autres parties de ce rapport, l'UDC est à l'origine de motions au Parlement ou d'initiatives populaires qui menacent les droits fondamentaux des étrangers, voire portent directement atteintes à ces droits. Ce parti est aussi à l'origine d'attaques répétées contre la norme pénale antiraciste et la Commission fédérale contre le racisme visant à les faire disparaître.
91. Ces attaques répétées des membres de l'UDC contre les droits fondamentaux des étrangers et contre l'interdiction du racisme et de la xénophobie, même si elles sont souvent rejetées par le Parlement et la population ont conduit à un profond malaise au sein des groupes minoritaires et plus généralement dans la société suisse. Dans certains cas, le discours raciste et xénophobe du parti a précédé certaines de ses victoires électorales ou référendaires, ce qui indique quand même que le discours hostile aux étrangers a une influence sur les choix politiques²³. Les représentants des organisations de droits de l'homme et de défense des intérêts des immigrés ont manifesté leur profonde inquiétude et les représentants des minorités principalement visées ont même fait part de leur peur de voir la situation se dégrader encore plus au risque d'encourager les phénomènes d'intolérance et de violence de la part de membres de la société majoritaire à leur encontre. Bien que la pression xénophobe soit de l'avis général légèrement retombée récemment, surtout depuis que l'ancien chef de file de l'UDC n'a pas réussi à être réélu comme membre du gouvernement fédéral, il reste que, selon l'ECRI, les opinions anti-étrangers exprimées à un tel niveau politique ont dangereusement servi à durcir le débat public.
92. Dans ce contexte, la réponse des autres principaux partis politiques face à une telle rhétorique est particulièrement importante. Comme l'indique une étude commandée par la Commission fédérale contre le racisme et qui porte sur les étrangers et les minorités ethniques dans la campagne électorale visant à analyser la couverture médiatique (journaux et télévision) des élections fédérales de 2007²⁴, la position ouvertement xénophobe de l'UDC ne laisse pas le monde politique ou les médias indifférents. Nombreux sont ceux qui la dénoncent et la combattent. Cependant, l'étude montre aussi que la réponse au

²³ Voir pour un exemple dans ce rapport : « Discrimination dans divers domaines : - Naturalisations ».

²⁴ Linards Udris, lic. En phil, Dr. Patrik Ettinger, Prof. Dr. Kurt Imhof, Université de Zurich, Département de recherche opinion publique et société (Fög), Les étrangers et les minorités ethniques dans la campagne électorale, Une analyse de la couverture médiatique des élections fédérales de 2007.

niveau national à ces thèses xénophobes ne passe pas vraiment par la réfutation de ces thèses mais plutôt par le fait de les qualifier de simplistes, d'exagérées ou d'électorales. Le danger dans une telle approche selon l'ECRI est qu'elle a tendance à valider les remarques commentées. Par conséquent, aujourd'hui, on peut entendre parler en permanence de « fort taux de criminalité des étrangers » ou de « leur déficit d'intégration » sans que les idées en tant que telles soient remises en cause par des éléments probants qui indiqueraient le contraire. En outre, en l'absence de sanction réelle contre les figures politiques qui diffusent des idées racistes et xénophobes, ces dernières font leur chemin dans l'opinion suisse avec des effets sérieux sur l'atmosphère entourant les groupes visés en Suisse.

93. L'étude mentionnée ci-dessus fait apparaître que, dans ce débat, les étrangers et les minorités ethniques ne peuvent apporter qu'une contribution très limitée aux débats. A part quelques rares exceptions au niveau local, les non-ressortissants n'ont pas le droit de vote en Suisse. Les organisations qui défendent leurs droits ne sont pas suffisamment soutenues pour être entendues de façon efficace. Dans une situation où sont proposées des mesures de plus en plus restrictives concernant près de 21% de la population en Suisse, il est essentiel aux yeux de l'ECRI qu'il y ait une opportunité appropriée permettant l'expression publique des intérêts de cette population sur ces questions. Toutefois, les autorités ont indiqué que les étrangers peuvent être membres de la Commission fédérale contre le racisme et de la Commission fédérale pour les questions de migration et qu'ils forment 45% de cette dernière.
94. L'ECRI se réjouit de constater que les autorités fédérales s'opposent régulièrement et ouvertement à certaines motions législatives et initiatives populaires lancées ou soutenues par l'UDC en expliquant qu'elles portent ou risquent de porter atteintes aux droits de l'homme comme dans le cas de l'initiative populaire visant à interdire la construction de minarets²⁵. Le peuple suisse lui-même, même si 29% votent pour ce parti, rejette certaines de ses positions les plus extrêmes lors de votations populaires. La Commission fédérale contre le racisme et la Commission fédérale pour les questions de migrations et d'autres instances n'ont cessé de mettre en garde l'opinion publique face à cette menace pour la cohésion sociale du pays.
95. L'ECRI rappelle qu'un discours politique xénophobe et raciste, s'il n'est pas rapidement réfréné, entraîne inévitablement une série de graves conséquences - dont certaines peuvent déjà être constatées en Suisse²⁶ - qui sont notamment l'adoption des propositions mal conçues, qui peuvent se répercuter de manière disproportionnée sur certains groupes ou influent sur leur capacité à jouir, dans les faits, de leurs droits de l'homme. De tels discours risquent de mettre en danger la cohésion sociale, l'encouragement de la discrimination raciale et de la violence raciste²⁷.
96. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de continuer et de renforcer d'urgence leurs efforts visant à lutter contre le racisme dans le discours politique²⁸. Elle renvoie à ce sujet aux recommandations faites ci-

²⁵ Voir ci-dessous : « Les communautés musulmanes ».

²⁶ Voir ci-dessus : « L'article 261bis du Code pénal : la norme pénale contre le racisme » et « Discrimination dans divers domaines », et, ci-dessous, « Violence raciste ».

²⁷ Voir la Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique (adoptée le 17 mars 2005).

²⁸ Voir également la recommandation faite ci-dessus par l'ECRI de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques dans la partie « Instruments juridiques internationaux ».

dessus concernant l'application de l'article 261bis qui interdit les propos racistes et qui devrait pouvoir s'appliquer aux élus politiques qui tiennent ces discours ou véhiculent volontairement des images à connotations racistes.

Racisme dans les médias

97. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités suisses de prendre des mesures en vue de contrer le climat de l'opinion généralement négatif à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés, en particulier en sensibilisant les médias au besoin de résoudre cette question de manière équitable et sans recours à un langage et à une propagande susceptibles d'exacerber les préjugés et l'hostilité du public.
98. La question du racisme dans les médias devrait être traitée en relation avec celle du racisme dans le discours politique, tel qu'envisagée ci-dessus. Face à l'augmentation de propos et d'image racistes et xénophobes émis par les membres d'un parti politique au pouvoir, les médias qui sont naturellement chargés de relayer et de commenter les positions des figures politiques se retrouvent face à une responsabilité toute particulière et devraient faire tout leur possible pour éviter et combattre tout langage raciste ou xénophobe. Selon l'étude mentionnée ci-dessus sur la couverture médiatique des élections fédérales de 2007, les médias accomplissent un travail de distanciation et de critiques des positions politiques intolérantes. Toutefois, les médias suisses ne seraient pas à l'abri eux-mêmes du danger de véhiculer des stéréotypes et préjugés racistes. Les journaux, notamment hebdomadaires, ont parfois recours au sensationnalisme en publiant des articles favorisant la propagation de stéréotypes et de préjugés racistes. La Commission fédérale des étrangers (devenue depuis la Commission fédérale pour les questions de migration) a également souligné la surreprésentation des nouvelles négatives sur les immigrés dans les médias.
99. Selon plusieurs sources²⁹, un problème récurrent et généralisé dans les médias suisses est la pratique de mentionner l'origine d'une personne suspectée ou convaincue de délinquance alors même que cette information est sans pertinence. Il est vrai que dans un souci de transparence, la police donne des informations « objectives » aux médias sur les suspects y compris leur âge et leur nationalité que les médias répercutent sans toujours se poser la question de la pertinence. Toutefois, dans certains cas, la démarche semble beaucoup plus difficile à justifier. En effet, l'ECRI s'inquiète tout particulièrement d'information selon lesquelles non seulement la nationalité d'une personne est donnée mais aussi, dans certains cas, sa région d'origine, par exemple les « Balkans », « l'Ex-Yougoslavie » ou l'Afrique, sa couleur de peau ou lorsqu'elle est de nationalité suisse, son origine étrangère. Il semble également qu'une nouvelle catégorie soit apparue dans les articles des médias, celle des « Suisses depuis peu » ou « Suisses naturalisés ». Cette catégorie ne semble avoir pour autre but que de souligner le fait que les auteurs présumés d'acte de délinquance ne sont pas des « Suisses d'origine », ce qui alimente les stéréotypes et préjugés sur le lien entre criminalité et origine ethnique.
100. Il existe un code déontologique des journalistes en Suisse sous la forme d'une Déclaration. Selon le chiffre 8 de la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste, relatif au respect de la dignité humaine, « le/la journaliste doit éviter toute allusion, par le texte, l'image et le son, à l'appartenance ethnique ou nationale d'une personne, à sa religion, (...) qui aurait un caractère discriminatoire ». Les directives relatives à cette Déclaration précisent que

²⁹ Voir, par exemple, plusieurs articles publiés dans Terra Cognita, Revue suisse de l'intégration et de la migration, Les médias, automne 2007, N° 11.

« lorsqu'une information porte sur un délit, des indications touchant l'appartenance ethnique, la religion (...) peuvent être admises pour autant qu'elles soient nécessaires à la compréhension du récit. La mention de la nationalité ne devrait faire l'objet d'aucune forme de discrimination: lorsqu'elle n'est pas systématique (et donc appliquée aussi aux ressortissants nationaux), elle doit répondre aux mêmes conditions restrictives que les autres indications. Une attention particulière sera accordée au fait que ces indications peuvent renforcer les préjugés contre des minorités ». Le Conseil de presse suisse peut recevoir des plaintes en cas de manquement à cette Déclaration par un journaliste. Il est intervenu par exemple en 2005 à l'occasion d'un courrier de lecteur de caractère islamophobe pour souligner que « dans le climat actuel d'hostilité à l'islam et aux musulmans, les rédactions doivent se montrer particulièrement vigilantes face aux lettres de lecteurs au contenu discriminatoire, même latent. Le fait de recevoir de nombreuses lettres à caractère discriminatoire ne justifie pas la publication de l'une d'entre elles. Le phénomène doit, le cas échéant, être traité pour lui-même selon les règles journalistiques. En diffusant une lettre de lecteur qui laisse libre cours à des sentiments islamophobes, le magazine concerné a violé le chiffre 8 de la Déclaration des devoirs et des droits du / de la journaliste³⁰ ».

101. L'ECRI se réjouit de noter que certaines initiatives visant à lutter contre le racisme dans les médias ont été prises. Par exemple, l'entreprise de médias SRG SSR qui regroupent plusieurs chaînes de télévision et de radio et des plateformes Internet a organisé en avril 2008 une semaine sur le thème de « nous autres » et l'intégration des migrants en Suisse. L'ECRI attire l'attention sur les Recommandations de la Commission fédérale des étrangers sur l'intégration et les médias de 2007 qui donnent des pistes intéressantes pour améliorer l'image des immigrés dans les médias, pour former les professionnels des médias à ces questions et pour mieux atteindre le public que constitue les immigrés.
102. L'ECRI encourage les autorités suisses à poursuivre et à renforcer leurs efforts visant à sensibiliser les médias, sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, à la nécessité d'éviter que les reportages contribuent à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers les membres de groupes minoritaires. Elle leur recommande d'engager un débat avec les médias et les membres des organisations pertinentes de la société civile sur les meilleurs moyens à employer à cette fin.

Racisme dans le sport

103. Ces dernières années, on a dénombré des incidents de violence verbale raciste et antisémite dans les stades de football en Suisse et à l'occasion de déplacements de supporters pour assister à des matchs à l'étranger. L'extrême droite serait présente dans certains clubs de supporters. Ces incidents ont conduit les autorités à prendre des mesures pour lutter contre le racisme dans le football. En particulier, l'ECRI note avec intérêt l'existence d'initiatives des autorités suisses à l'occasion de la Coupe d'Europe de football, l'EURO 2008, qui s'est déroulée en Suisse et en Autriche, que ce soit lors des matchs de foot ou en marge de ces événements sportifs. Certaines de ces initiatives ont d'ailleurs été prolongées après la fin de l'événement. Le Service fédéral de lutte contre le racisme finance divers projets visant à prévenir le racisme lors d'événements sportifs et dans les clubs de sport et il a publié une brochure sur « la xénophobie et le racisme chez les supporters de football et de hockey sur glace ». L'Office fédéral du sport a ouvert un centre d'intégration en 2009.

³⁰ Prise de position No 30/2005 du Conseil suisse de la presse du 21 mai 2005, sur www.presserat.ch.

104. L'ECRI encourage vivement les autorités suisses à poursuivre et à renforcer leurs efforts en vue de lutter contre le racisme dans le sport. Elle attire l'attention des autorités sur la Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

Groupements néo-nazis et autres mouvements d'extrême droite

105. L'ECRI est inquiète d'apprendre l'existence de groupements néo-nazis et d'extrême droite actifs en Suisse³¹. Ils organisent régulièrement des réunions publiques et notamment des concerts au cours desquels des chants nazis sont scandés. Il est difficile de donner des chiffres exacts mais l'ensemble de ces groupes correspond à plusieurs centaines de personnes. Il existe également une certaine présence de l'extrême droite parmi les membres de l'armée, même s'il est difficile de connaître avec exactitude l'étendue du problème.
106. Les autorités suisses indiquent que la situation en matière de présence d'extrême droite en Suisse n'a pas beaucoup évolué ces dernières années. Le nombre de skinheads serait en augmentation et ils affichent leur agressivité de façon plus ouverte qu'auparavant. Les mouvements extrémistes auraient aussi tendance à se politiser. Ces mouvements prônent également un nationalisme exacerbé hostile aux étrangers et à leur intégration, notamment en manifestant à l'occasion de la fête nationale suisse, le 1^{er} août.
107. L'ECRI se réjouit d'apprendre que la stratégie du Conseil fédéral pour lutter contre l'extrémisme de droite repose sur trois piliers : elle consiste, primo, à recourir à l'ensemble de l'arsenal juridique disponible, secundo, à ne tolérer aucune violence, haine raciale ou xénophobie en Suisse et, tertio, à assurer la coordination des mesures préventives et répressives appliquées au niveau national, par la Confédération, les cantons et les communes, ainsi qu'au niveau international. Elle espère que cette stratégie fera l'objet d'une pleine application grâce à la mise à disposition de moyens humains et financiers nécessaires.
108. L'ECRI note également avec intérêt le travail du Service spécialisé Extrémisme dans l'armée qui coordonne les efforts visant à réduire l'extrémisme dans l'armée. Ce service est à la disposition des membres de l'armée qui font du service, mais aussi de leurs parents et de leur famille et il est possible de lui signaler des incidents d'extrémisme. Ce service offre des conseils mais aussi des formations pour mieux lutter contre l'extrémisme dans l'armée.
109. Un vaste programme d'études a été lancé en 2004 pour chercher les causes de l'extrémisme de droite et les possibles contre-mesures³². Le Service fédéral de lutte contre le racisme a également publié une brochure sur « les jeunes et l'extrémisme de droite : victimes, acteurs ou repentis » et une autre sur « combattre l'extrémisme de droite: mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes ». Les deux publications résument à l'intention d'un large public et des décideurs aux niveaux cantonal et local les résultats du programme d'étude, les rendant ainsi accessibles en vue d'une mise en œuvre sur le terrain. L'ECRI espère que toutes les bonnes pratiques et les recommandations qui résultent de ces travaux de recherches retiendront toute l'attention des autorités et serviront d'inspiration pour la mise en œuvre de mesures concrètes.

³¹ Sur les actes violents du fait de l'extrême droite, voir ci-dessous : « Violence raciste ».

³² Programme national de recherche 40+ : « Extrémisme de droite – causes et contre-mesures » (PNR 40+), Fonds national suisse de la recherche scientifique.

110. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de continuer et de renforcer leurs efforts pour assurer un suivi des activités et des organisations d'extrême droite en surveillant leurs activités de près et d'intervenir pour condamner moralement mais aussi pour prévenir et sanctionner les expressions incitant à la haine contre des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur origine ethnique ou de leur religion, qu'elles prennent la forme de manifestations ou de concerts. Selon l'ECRI, la loi doit prévoir la possibilité de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme et mettre en place des mécanismes sanctionnant des groupements de fait pour leurs activités racistes³³.

IV. Violence raciste

111. L'ECRI note que des cas de violence raciste sont répertoriés par les instances qui assurent le suivi de la situation dans ce domaine en Suisse. Ces cas comprennent des actes visant à détruire des biens appartenant à des personnes pour des motifs tels que la race, la couleur, la langue, l'origine nationale ou ethnique, la religion ou la nationalité. Plus inquiétante encore est l'information selon laquelle des personnes seraient agressées physiquement dans la rue pour les mêmes motifs. Le système de collecte de données en matière d'application du droit pénal ne permet pas de pleinement connaître la situation et de savoir qui sont les auteurs et qui sont les groupes cibles et surtout quels sont dans chaque cas les résultats de l'enquête et de la procédure judiciaire.

112. Les autorités indiquent que la violence raciste est parfois le fait de jeunes appartenant à la mouvance d'extrême droite³⁴. Souvent, elles soulignent le fait que les incidents répertoriés se traduisent par des affrontements violents entre des groupes de personnes d'extrême droite et des groupes de non-ressortissants, qui se provoqueraient mutuellement notamment au cours de fêtes ou à l'occasion d'autres événements publics. L'ECRI note toutefois l'existence d'allégations selon lesquelles des personnes isolées ont été agressées très violemment sur la seule base de leur origine par des groupes mais que ces affaires ne font pas l'objet de toute l'attention nécessaire de la police et des autres autorités compétentes. L'ECRI note avec inquiétude que, selon les ONG antiracistes, un nombre d'attaques racistes ne sont pas signalées par les victimes de peur de représailles et en raison du manque de confiance en la police, parfois aussi parce que les victimes sont des personnes vivant en situation irrégulière dans le pays. Il arriverait aussi que la police ne retienne pas toujours l'aspect raciste d'un acte de violence quand bien même la victime ou des témoins lui en font part³⁵.

113. L'ECRI souligne, comme cela a été mis en évidence de façon répétée par la Cour européenne des droits de l'homme, que la violence raciste est particulièrement destructive des droits fondamentaux et qu'il est essentiel qu'elle soit identifiée et sanctionnée en conséquence. Dans l'affaire Šečić contre Croatie du 31 mai 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le fait de traiter la violence et la brutalité motivées par le racisme sur le même pied que des affaires qui n'ont pas de connotation raciste

³³ Voir la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et notamment ses paragraphes 17 et 18-g) ainsi que les passages correspondants de l'Exposé des motifs. Voir également ci-dessus : « L'article 261bis du Code pénal : la norme pénale contre le racisme ».

³⁴ Voir ci-dessus : « Groupements néo-nazis et autres mouvements d'extrême droite ».

³⁵ Sur ce point, voir ci-dessous : « Conduite de la police ».

reviendrait à ignorer totalement la nature spécifique d'actes qui sont particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. Il convient donc de s'assurer que les autorités mènent des enquêtes approfondies sur les actes de violence raciste et les sanctionnent comme il se doit, notamment en prenant pleinement en compte la motivation raciste des auteurs de l'acte.

114. L'ECRI recommande aux autorités suisses de trouver les moyens d'améliorer le contenu et la mise en œuvre de la législation pénale afin de combattre la violence raciste et xénophobe³⁶. Elle leur recommande d'intensifier leurs efforts pour former à cette législation les responsables de l'application de la loi, notamment les policiers, les procureurs et les juges, afin de s'assurer qu'aucun incident de violence raciste ou xénophobe ne passe inaperçu ou reste impuni.
115. L'ECRI recommande de prendre des mesures pour veiller à ce que la police mène une enquête approfondie sur les actes de violence raciste. De telles mesures peuvent comprendre, par exemple, l'établissement au sein de chaque division de la police d'une unité spécialisée dans de telles infractions ou encore la publication de circulaires et d'autres documents visant à sensibiliser la police et les autorités de poursuites à la nécessité de lutter vigoureusement contre ces infractions.
116. En termes de prévention de la violence raciste, l'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts pour sensibiliser les enfants scolarisés à la nécessité de lutter contre le racisme, notamment la violence raciste et l'extrême droite. À cet égard, elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.

V. Groupes vulnérables/cibles

Les communautés musulmanes

117. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des mesures pour combattre les préjugés et la discrimination à l'encontre des communautés musulmanes, particulièrement en ce qui concerne les problèmes pratiques liés à l'exercice de leur culte.
118. Les musulmans dont le nombre est estimé entre 350 000 et 400 000 en Suisse font l'objet de manifestations de racisme et d'intolérance qui sont décrites dans plusieurs parties de ce rapport. Les autorités suisses elles-mêmes constatent la multiplication importante des actes d'intolérance à l'égard de membres des communautés musulmanes de Suisse entre 2002 et 2006.
119. En particulier, l'ECRI est inquiète d'apprendre que ces dernières années, certains partis politiques dont l'UDC ont largement exploité et encouragé les préjugés et les stéréotypes racistes contre les musulmans au sein de la population majoritaire non seulement dans leur discours mais aussi dans les affiches électorales concernant des campagnes politiques³⁷. Par conséquent, des éléments de l'opinion publique font parfois des amalgames entre les terroristes, les extrémistes religieux et l'ensemble de la population musulmane. La crainte de voir la Suisse « envahie par les musulmans » est également exploitée. Dans certains cas, ces préjugés conduiraient à des discriminations, notamment dans l'emploi, les personnes musulmanes se voyant refuser des postes en raison de la suspicion qui pèse sur elles. En particulier, les femmes portant le voile rencontrent des difficultés quant à l'accès à l'emploi, au

³⁶ Voir également ci-dessus : « L'article 261bis : la norme pénale contre le racisme ».

³⁷ Voir ci-dessus « Racisme dans le discours public : - Racisme dans le discours politique ».

logement et aux biens et services à la disposition du public. Les musulmans sont également vulnérables en matière de discrimination dans les naturalisations³⁸.

120. Pour ne prendre qu'un exemple de manifestation hostile aux musulmans ayant eu lieu au cours de ces dernières années, on peut se référer à l'initiative populaire fédérale « contre la constructions de minarets » visant à faire adopter par référendum une nouvelle disposition dans la Constitution fédérale selon laquelle « la construction de minarets est interdite ». Cette initiative a obtenu les 100 000 signatures nécessaires et sera donc soumise au peuple et aux cantons. Or, elle a été jugée par le Conseil fédéral comme clairement contraire à la liberté de religion et donc à la constitution suisse et au droit international tel qu'il s'impose à la Suisse et le Conseil fédéral a demandé au peuple et aux cantons de la rejeter. La Commission fédérale contre le racisme a pour sa part souligné que l'initiative « discrimine et diffame les musulmans ». Toutefois, il semble qu'en vertu du droit suisse seule une initiative populaire de modification de la Constitution qui violerait les « règles impératives du droit international » (jus cogens) serait invalide. L'ECRI regrette d'apprendre qu'une initiative violant des droits de l'homme puisse ainsi être soumise à votation et elle espère vivement qu'elle sera rejetée. Elle regrette en particulier le ton du discours politique concernant les musulmans de ceux qui soutiennent cette initiative car il contribue largement à stigmatiser les musulmans et à renforcer les préjugés racistes et les discriminations de la part de membres de la société majoritaire à leur encontre.
121. Les représentants des communautés musulmanes soulignent qu'en dépit de ce climat hostile entretenu par certains partis politiques et relayés par certains médias, le dialogue avec les autorités suisses est généralement bon et que même s'il y a encore des progrès à faire, les questions relatives à l'exercice de la religion comme la reconnaissance du culte, les lieux de prière et les carrés musulmans dans les cimetières ou autres questions relative au dialogue interculturel font l'objet de discussions constructives. L'ECRI note toutefois qu'il est difficile de faire un état des lieux général, ces questions étant de la compétence de chaque canton ou de chaque ville.
122. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de poursuivre et d'accentuer leurs efforts en vue de lutter efficacement contre les stéréotypes et préjugés racistes ainsi que contre les autres manifestations d'intolérance religieuse de la part de certains membres de la population majoritaire à l'encontre de membres de communautés musulmanes. À ce titre, elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, qui propose des lignes directrices détaillées sur les mesures à prendre en la matière.
123. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts et le dialogue avec les représentants des musulmans pour continuer de progresser dans le domaine des droits des musulmans en matière d'exercice de leur liberté de religion.

Les Gens du voyage et la communauté yéniche

124. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des mesures supplémentaires pour garantir un nombre suffisant de places de stationnement et de transit à travers la Suisse aux membres des communautés des Gens du voyage.

³⁸ Concernant la discrimination à l'encontre des musulmans, voir ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines ».

125. Dans un rapport publié en 2006, le Conseil fédéral souligne le manque persistant d'aire de stationnement et de transit pour les 2 500 Gens du voyage souhaitant adopter ou conserver un mode de vie itinérant. Ces derniers sont principalement des Yéniches et certains sont des Sinti. Ce rapport conclut en décrivant les possibilités d'action future. Il précise que le fait de promouvoir activement la compréhension mutuelle demeure une priorité. Il reconnaît l'importance de prévoir la construction d'aire de stationnement et de transit sur la base de la législation existante et de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui imposent aux autorités compétentes (fédérales, cantonales et communales) de tenir compte des besoins des Gens du voyage dans la planification du territoire. Les autorités fédérales indiquent soutenir la création d'aires pour les Gens du voyage, notamment au travers de la Fondation « assurer l'avenir des Gens du voyage suisse » qu'elles ont créée. Les associations concernées et la Commission fédérale contre le racisme au travers de son président ont approuvé les constats du gouvernement quant aux problèmes existant, mais elles critiquent les mesures proposées pour résoudre les problèmes car elles sont insuffisantes à leurs yeux.
126. L'ECRI note avec inquiétude qu'en dépit du constat partagé par tous du manque d'aires de stationnement, leur nombre au lieu d'augmenter aurait même baissé ces dernières années. Les Gens du voyage, faute d'emplacement de transit approprié, doivent stationner dans des lieux qui ne sont pas prévus à cet effet, ce qui a pour conséquence de créer des tensions avec la population locale. Le fait qu'il n'est plus vraiment possible en raison de la réglementation de stationner sur des terrains privés même avec l'accord du propriétaire ou sur des terrains publics avec l'accord des autorités locales rend la situation encore plus difficile. L'ECRI souligne qu'il convient de trouver des solutions appropriées non seulement pour les Gens du voyage de nationalité suisse mais également pour ceux qui viennent d'autres pays et traversent la Suisse.
127. En l'absence de progrès rapides suite au rapport du Conseil fédéral, les associations concernées et la Commission fédérale contre le racisme ont demandé à ce que les autorités fédérales prévoient des mesures contraignantes pour les cantons de créer des aires de stationnement, de façon à ce que les choses changent réellement.
128. L'ECRI est inquiète d'apprendre tant du monde associatif que des autorités que les Gens du voyage, les Yéniches et les Sinti, continuent de souffrir de préjugés et de stéréotypes racistes. Il convient donc de lutter contre ces préjugés dont font l'objet les Gens du voyage et les Yéniches et qui sont à l'origine de discrimination dans le domaine du logement mais aussi de l'emploi, par exemple quand il s'agit pour les jeunes d'accéder à un apprentissage. La Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage en Suisse » mentionnée ci-dessus participe au travail de sensibilisation du grand public à ce problème ainsi que le « Radgenossenschaft der Landstrasse », qui est une organisation non gouvernementale, soutenue financièrement par le gouvernement, qui défend les intérêts des Gens du voyage. Actuellement cette association travaille sur un projet visant à préserver et développer la langue yéniche, ce qui devrait contribuer à long terme à mieux préserver cette culture en Suisse. Ce projet est mené en coopération avec l'Office fédéral de la culture. Il comprend des entretiens filmés en langue yéniche. Il sera disponible sur un support DVD, accompagné de matériel écrit.
129. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des Gens du voyage, en créant des sites de transit en nombre suffisant, à des emplacements corrects et bien équipés.

130. L'ECRI recommande également aux autorités de mener une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre tout phénomène d'intolérance et de rejet à l'encontre des Gens du voyage, des Sinti et des Yéniches et contre toute discrimination raciale pouvant en résulter.

Les Roms

131. On dispose encore de peu d'information concernant les communautés roms vivant en Suisse. La grande majorité sont des ressortissants suisses ; ils vivent en Suisse depuis longtemps et sont sédentaires. Certains Roms sont itinérants ou semi-itinérants venant d'Etats voisins³⁹. Enfin, un certain nombre viennent de la région des Balkans. Il faut souligner que beaucoup d'entre eux ne s'identifient pas comme Roms mais plutôt en fonction de leur nationalité. L'ECRI note avec inquiétude qu'il y a eu des cas d'antitsiganisme ces dernières années en Suisse notamment au travers de propos tenus par des figures politiques au niveau local et national et repris dans les médias⁴⁰.

132. L'ECRI recommande aux autorités suisses de mener des recherches quant à la situation des Roms en Suisse et aux problèmes d'intolérance et de rejet dont ils font l'objet et de prévoir, sur cette base, une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre ces phénomènes et la discrimination raciale qui peut en résulter.

Les Noirs

133. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de mettre en place une stratégie de lutte contre l'hostilité et la discrimination à l'encontre des Noirs africains en Suisse.

134. L'ECRI est très inquiète d'apprendre que la situation décrite dans son troisième rapport concernant les Noirs ne s'est pas améliorée, voire s'est encore détériorée, en particulier sur deux points qui sont le climat hostile généré par le discours politique à leur encontre et les allégations de comportements abusifs de la part d'agents de police.

135. L'ECRI a déjà souligné que le discours raciste et xénophobe de certains hommes politiques stigmatise les Noirs en général en les accusant notamment en bloc d'être responsables du trafic de drogue en Suisse. L'affiche sur laquelle figure un mouton noir pour illustrer la criminalité des étrangers participe à cette stigmatisation des non-ressortissants noirs en Suisse. Les médias publient parfois des informations sur des arrestations en donnant la nationalité des personnes arrêtées sauf quand il s'agit de Noirs qui sont alors désignés uniquement soit par leur couleur de peau soit par leur continent d'origine (les médias faisant référence à « des Africains » sans plus de précision).

136. De l'avis général des ONG de droits de l'homme et de lutte contre le racisme, les cas de violences et d'abus de la part d'agents de police à l'encontre de Noirs, quel que soit leur statut juridique, ont été en augmentation ces dernières années. Le profilage racial de la part de la police et d'autres autorités chargées de maintenir l'ordre ou de contrôler les frontières, y compris de la part d'agents de compagnies privées de sécurité notamment présentes dans les transports publics, vise tout particulièrement les Noirs. Ceux-ci se plaignent en particulier de la fréquence des contrôles dans la rue ou dans les transports publics, de la manière dont ces contrôles se déroulent et du fait qu'ils sont parfois humiliants notamment quand la personne est tenue de se déshabiller en pleine rue.

³⁹ Voir ci-dessus, « Les Gens du voyage et la communauté yéniche ».

⁴⁰ Voir « Racisme dans le discours public : - Racisme dans le discours politique ».

137. La manière dont les Noirs sont décrits par certains hommes politiques dans leurs discours et par certains agents de police influent profondément la façon dont ils sont perçus par la population majoritaire suisse et notamment les fonctionnaires, ce qui a pour conséquence des cas de discrimination raciale dans l'accès à l'emploi, au logement, aux services publics, aux biens et services à la disposition du public mais aussi dans l'éducation en raison des préjugés et stéréotypes auxquels les Noirs sont confrontés. Les Noirs seraient également victimes d'agressions verbales racistes au quotidien, notamment dans la rue, mais aussi, dans quelques cas d'agression physique à motivation raciste. Dans la mesure où un certain nombre de Noirs sont également des non-ressortissants et surtout des non-ressortissants venant d'Etats autres que ceux de l'UE/AELE, des demandeurs d'asile, parfois des sans-papiers, ils risquent d'être confrontés à une discrimination multiple, c'est-à-dire sur la base de plusieurs motifs tels que la couleur de peau, la nationalité, le statut juridique, etc.
138. Les organisations représentant les Noirs aux niveaux local et national et défendant leurs intérêts attirent l'attention du public et des autorités sur les problèmes de racisme et de discrimination raciale auxquels sont confrontés les Noirs, mais elles indiquent qu'elles manquent cruellement de moyens financiers et de soutien politique pour ce faire.
139. L'ECRI se réjouit toutefois de constater quelques progrès encourageants. Les Noirs seraient de plus en plus représentés dans la vie politique et le premier député noir est entré au Parlement fédéral à l'occasion des élections de 2007. Les médias auraient également fait des efforts pour décrire de façon plus objective la situation des Noirs en Suisse et les efforts évoqués ci-dessus de la part de certaines unités de police en Suisse en matière de formation interculturelles et de lutte contre le profilage racial sont menés de concert avec des organisations noires. Enfin, une enquête sur les Noirs en Suisse⁴¹ a permis de mettre en lumière la perception des Noirs en leur donnant la parole sur cette question de racisme et d'identifier des solutions qu'il convient encore toutefois de mettre en œuvre.
140. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de prendre les mesures qui s'imposent pour suivre la situation en ce qui concerne le racisme et la discrimination raciale à l'encontre des Noirs et pour adopter des mesures concrètes visant à lutter contre ces phénomènes. Elle attire l'attention des autorités sur les recommandations faites dans d'autres parties de ce rapport concernant le racisme dans le discours politique et dans les médias et concernant la conduite de la police qui ont une pertinence pour les Noirs, identifiés comme un groupe cible du racisme dans ces domaines.
141. L'ECRI recommande vivement aux autorités suisses de renforcer leurs efforts pour lancer une campagne de sensibilisation de la population majoritaire et des fonctionnaires sur les problèmes de racisme et de discrimination raciale auxquels sont confrontés les Noirs et sur la nécessité de contrer ces phénomènes.

Les non-ressortissants

142. Dans son troisième rapport, l'ECRI a invité les autorités suisses à s'abstenir de réagir aux signes d'hostilité manifestés par certains segments de la population en adoptant des règlements et des lois plus restrictifs à l'encontre des étrangers. Elle a recommandé aux autorités de réexaminer l'impact du système

⁴¹ Carmel Fröhlicher-Stines, Kelechi Monika Mennel, « Les Noirs en Suisse, Une vie entre intégration et discrimination », Etude élaborée sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme, Berne 2004.

inaire d'admission pour ce qui concerne le traitement des différents groupes d'étrangers installés dans le pays, en particulier concernant des domaines tels que le regroupement familial. Elle a recommandé aux autorités de prendre des mesures pour garantir que le retrait des permis de séjour est strictement réglementé et sujet à contrôle judiciaire. Enfin, l'ECRI a encouragé les autorités à prendre des mesures pour améliorer la situation des personnes résidant dans le pays sans les permis requis.

- *La législation applicable au séjour et au statut des non-ressortissants et son application*
143. En 2008, les non-ressortissants formaient 21% de la population totale vivant en Suisse. Certains d'entre eux n'ont pas la nationalité suisse bien qu'ils soient nés en Suisse, parfois même de parents eux-mêmes nés en Suisse⁴². Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI, un changement majeur est intervenu du fait de l'adoption de la Loi fédérale sur les Etrangers (LEtr) du 16 décembre 2005⁴³. Cette loi apporte certaines améliorations dont l'ECRI se réjouit, notamment en modernisant une législation datant de 1931 et en ouvrant la possibilité pour un détenteur d'une autorisation de séjour de courte durée en vue d'exercer une activité lucrative de l'exercer dans toute la Suisse et pas seulement dans un canton donné comme c'était le cas précédemment. Surtout, cette loi introduit pour la première fois dans la législation « l'encouragement de l'intégration des étrangers », question traitée un peu plus loin dans cette section.
144. La nouvelle loi maintient le système binaire, qui existe depuis 2002. Ce système fait la distinction entre, d'une part, les ressortissants d'Etats membres de l'UE (Union européenne) et de l'AELE (Association européenne de libre-échange) et d'autre part, tous les autres non-ressortissants dans le domaine de l'entrée, du séjour et du regroupement familial des non-ressortissants. Pour les premiers, le principe de la libre circulation des personnes s'applique alors que les autres, sauf exception, ne peuvent obtenir de titre de séjour que s'ils sont cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés.
145. Les non-ressortissants qui ne viennent pas d'Etats UE/AELE peuvent disposer d'une autorisation de courte durée (moins d'un an), d'une autorisation de séjour (plus d'un an) ou d'une autorisation d'établissement (pour une durée indéterminée). En dépit des recommandations répétées de l'ECRI de ne pas lier une autorisation de séjour à la question de la dépendance ou non de l'aide sociale, toutes ces autorisations peuvent être révoquées si le détenteur de l'autorisation ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (sauf dans le cas où l'étranger réside légalement depuis plus de quinze en Suisse). La nouvelle loi vise à lutter contre les mariages blancs avec des non-ressortissants mais, selon les ONG de droits de l'homme, elle est trop stricte. Les critiques portent encore plus sur son application restrictive par des fonctionnaires trop exigeants, compliquant et retardant de façon excessive le mariage.
146. La nouvelle loi, malgré ses points positifs, consiste en un durcissement important des règles applicables aux non-ressortissants. Cela vaut notamment en matière de durée de rétention en vue d'une expulsion ou de prolongement de la rétention pour insoumission. Dans certains cantons, des mineurs seraient retenus en vue d'une expulsion et dans certains cas, les conditions des centres de rétention ne sont pas appropriées. L'ECRI note l'existence d'un projet des

⁴² Voir également ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Naturalisations ».

⁴³ Concernant la législation sur les demandeurs d'asile, voir ci-dessous : « Les demandeurs d'asile et les réfugiés ».

autorités suisses de mettre en place une commission pour la prévention de la torture qui aurait compétence pour enquêter dans les centres de rétention.

147. La situation des sans-papiers en Suisse est préoccupante. Les sans-papiers comprennent les personnes qui résident en Suisse après avoir été déboutées de leur demande d'asile. Il existe en principe une procédure de régularisation permettant d'obtenir un titre de séjour dans des cas exceptionnels. Toutefois, même si la pratique varie beaucoup d'un canton à l'autre, en général la politique de régularisation est critiquée par les ONG pour être trop stricte. Les sans-papiers se retrouvent dans des situations extrêmement précaires et vulnérables en Suisse. Selon plusieurs sources, l'accès à l'aide sociale et aux soins des sans-papiers seraient rendu très difficile en pratique dans certains cantons. Comme la législation exige d'accorder une assurance-santé pour tous, depuis 2002, l'Office fédéral de la santé publique, qui est l'organe compétent dans ce domaine, défend les intérêts des assurés dans tous les cas où il a connaissance d'un refus d'assurance.
148. Selon l'ECRI, tout ce domaine de la loi et de la pratique risque tout particulièrement de changer le climat général d'opinion vis-à-vis des non-ressortissants qui ne sont pas ressortissants d'Etats de l'UE ou de l'AELE. Ce climat explique en partie le durcissement de la législation et de la pratique en matière de droits des non-ressortissants. En particulier, on note certaines dérives qui consistent à s'inspirer du système binaire pour faire des distinctions entre différentes catégories d'étrangers, par exemple ceux qui seraient « bienvenus » en Suisse et ceux qui ne le seraient pas ou entre les étrangers qui seraient « susceptibles de s'intégrer » dans la société suisse, les étrangers européens en l'occurrence, et tous les autres⁴⁴. Cette tendance conduit à la stigmatisation des étrangers non européens et augmente les risques de discrimination et de préjugés racistes à leur encontre.
149. L'ECRI recommande aux autorités suisses de revoir l'ensemble de la Loi sur les étrangers et de la pratique y relative afin d'identifier les problèmes éventuels concernant les droits fondamentaux des étrangers et notamment le droit à la vie privée et familiale et de prendre toutes les mesures correctives nécessaires pour éviter toute atteinte à ces droits dans l'application de la loi.

- *L'intégration des non-ressortissants*

150. L'article 53 de la Loi sur les étrangers prévoit que la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs d'intégration des étrangers et « créent des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique. » Ils doivent encourager en particulier l'apprentissage de la langue, la promotion professionnelle et les mesures de prévention en matière de santé et soutenir les efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère et à faciliter la coexistence. L'ECRI se réjouit de voir que la Loi exige des autorités en Suisse à tous les niveaux qu'elles promeuvent l'intégration et l'égalité des chances. L'Ordonnance sur l'intégration des étrangers adoptée le 24 octobre 2007 pour mettre en œuvre cette loi prévoit dans son article 10 que « 1. la Confédération les cantons et les communes donnent des informations aux étrangers sur l'ordre juridique et les conséquences de son inobservation, les normes et les règles de base à respecter en vue d'accéder à l'égalité des chances s'agissant de la participation à la vie sociale, économique et culturelle. 2. Ils informent la population de la politique migratoire, de la situation particulière des étrangers et des objectifs visés par les mesures d'intégration. »

⁴⁴ Voir également ci-dessus : « Racisme dans le discours public : - Racisme dans le discours politique » et ci-dessous : « L'intégration des non-ressortissants ».

L'ECRI espère que les autorités informeront également la population majoritaire de l'obligation pour tous, et pas seulement pour les étrangers, de respecter des règles de base permettant l'accès à l'égalité des chances, notamment une règle essentielle qui est celle de prévenir et de sanctionner tout acte raciste ou toute discrimination à l'encontre de non-ressortissants.

151. En pratique, de nombreuses mesures ont été prises en faveur de l'intégration des non-ressortissants ces dernières années, ce dont l'ECRI se réjouit. L'existence de services cantonaux et municipaux d'intégration et de délégués cantonaux d'intégration est à saluer. Le Bureau d'encouragement à l'intégration de la ville de Zurich et le Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés peuvent être cités comme exemples de bonnes pratiques car ils offrent aux non-ressortissants un ensemble de services très utiles et conçoivent l'intégration comme un processus à double-sens entre la majorité et les non-ressortissants. Ils mettent l'accent sur la nécessité de favoriser l'égalité des chances et de combattre le racisme et la discrimination raciale dont peuvent faire l'objet les étrangers, considérant qu'il s'agit d'une composante essentielle d'une intégration réussie.
152. Le rapport de l'Office fédéral des migrations sur les mesures d'intégration du 30 juin 2007 conclut à la nécessité de renforcer l'intégration dans les domaines de la promotion des langues, de la formation et du marché du travail, ce qui implique d'accorder des fonds supplémentaires. L'Office fédéral des migrations alloue en coopération avec les délégués cantonaux pour l'intégration 14 000 000 CHF pour ces mesures d'intégration. Il est également nécessaire de coordonner et d'harmoniser les mesures prises à tous les niveaux des autorités pour qu'elles soient efficaces. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté le 22 août 2007, 45 mesures d'intégration, développées par 14 services fédéraux avec l'aide d'institutions cantonales. Selon une évaluation publiée début 2009, ces mesures sont en cours d'application par les services concernés. Certaines d'entre elles sont mentionnées dans d'autres parties de ce rapport⁴⁵. Ces mesures sont mises en œuvre au sein des structures permanentes et correspondent à un montant d'environ 50 000 000 CHF par an.
153. Une des mesures consiste en la mise au point d'un dispositif de suivi de la xénophobie, du racisme, de l'antisémitisme, de l'extrémisme de droite et de la violence et d'une banque de collecte de données⁴⁶. Cette mesure est apparemment en cours de réalisation. Toutefois, selon le rapport d'évaluation, elle aurait pris du retard et son financement n'est pas encore totalement assuré. L'ECRI estime pourtant essentiel de renforcer toutes les mesures d'intégration qui passent par la lutte contre les discriminations et le racisme.
154. Le 20 janvier 2009, la Conférence Tripartite sur les Agglomérations qui réunit le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux et les maires des villes et communes, a lancé un débat national sur l'intégration, indiquant que « l'objectif de l'intégration est de permettre aux Suisses et aux étrangers de vivre pacifiquement en partageant les valeurs de la constitution fédérale, dans un esprit de respect et de tolérance réciproques en vue de garantir l'égalité des chances ». La Confédération, les cantons et les communes, ainsi que des représentants du monde des affaires, des syndicats, du monde académique, des ONG et des organisations de migrants sont associés au débat qui devrait permettre de déterminer les besoins et d'évaluer les mesures déjà prises dans ce domaine.

⁴⁵ Voir notamment « Discrimination dans divers domaines : - Emploi ; - Logement ; - Santé ».

⁴⁶ Voir également ci-dessous : « Monitoring du racisme et de la discrimination raciale ».

155. La Loi sur les étrangers prévoit dans son article 54 la possibilité pour les autorités cantonales de conditionner l'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration au travers d'une « convention d'intégration » signée par le migrant et les autorités. Seuls les étrangers qui viennent de pays n'appartenant pas à l'UE ou à l'AELE peuvent se voir imposer de telles conventions. Les migrants primo-arrivants sont un groupe-cible de telles mesures, surtout ceux qui arrivent dans le cadre d'un regroupement familial. Les migrants qui résident en Suisse depuis longtemps mais qui risquent de perdre leur droit de séjour en raison de leur comportement ou de circonstances particulières constituent un autre groupe-cible. Enfin, les conventions s'appliquent aussi aux étrangers désireux de venir en Suisse pour y dispenser des cours sur la langue et la culture de leur pays ou pour assurer l'encadrement religieux. Le non-respect de la condition fixée dans la décision de l'autorité cantonale compétente en matière de migration astreignant l'intéressé à suivre un « cours de langue » ou un « cours d'intégration » est susceptible d'entraîner un refus de prolongation de l'autorisation de séjour de la part de l'autorité cantonale compétente en matière de migration.
156. Une majorité des spécialistes travaillant dans le domaine de l'intégration des non-ressortissants, que ce soit du côté des ONG ou des services publics, ont fait part à l'ECRI de leurs réticences lorsqu'il s'agit de prévoir des sanctions telles que le refus de prolonger un permis de séjour pour défaut d'intégration. Les arguments principaux sont qu'un tel mécanisme n'est pas efficace, voir contreproductif et que l'intégration est un phénomène complexe qui ne relève pas de la seule volonté du non-ressortissant. La Commission fédérale des étrangers, transformée depuis en Commission fédérale pour les questions de migrations, a exprimé son scepticisme dans un rapport détaillé sur les conventions d'intégration. Elle a expliqué qu'elle « est sceptique sur la mise en œuvre et l'efficacité de cet instrument. Elle craint que les conventions puissent avoir un effet discriminant et arbitraire. Elles ne doivent pas être un empêchement pour le regroupement familial ».⁴⁷
157. L'ECRI se réjouit de noter que les autorités suisses n'envisagent pas à l'heure actuelle ces conventions d'intégration comme une solution systématique et généralisée. Les conventions d'intégration sont plutôt envisagées comme des mesures séparées, élaborées et mises en œuvre sur une base individuelle. Actuellement, plusieurs cantons testent ce nouvel instrument dans le cadre de projets-pilotes qui feront l'objet d'une évaluation. En outre, dans ses recommandations sur ces conventions, l'Office Fédéral des Migrations demande à ce qu'elles soient envisagées au cas par cas en tenant compte de la situation de vie et des aptitudes du migrant de même que de ses connaissances préalables. Les objectifs fixés doivent être réalistes et réalisables. Pour augmenter les chances de réussite, il est recommandé d'impliquer, autant que faire se peut, le migrant dans ce processus. Toutefois, l'ECRI note qu'il ne s'agit là que de recommandations et qu'il revient aux autorités cantonales de décider de mettre en place ou non ces conventions et ce sont elles qui disposent du pouvoir discrétionnaire d'appliquer ou non la sanction. Il convient de veiller à mettre en place des garde-fous pour éviter toute discrimination ou arbitraire dans l'adoption de sanctions qui peuvent avoir des conséquences graves pour le destinataire notamment pour son droit à la vie privée et familiale.
158. L'ECRI rappelle que l'intégration est un processus réciproque impliquant tant la communauté majoritaire que les communautés minoritaires. Elle souligne que

⁴⁷ Communiqué de presse de la CFE : « Conventions d'intégration: la CFE est sceptique », Berne, 11.09.2007.

les exigences dans ce domaine doivent s'étendre à la société dans son ensemble et ne pas être uniquement axées sur les immigrés afin de ne pas les stigmatiser et de ne pas donner l'impression que le succès de l'intégration ne dépend que de leurs efforts. Il est important en outre que les autorités continuent de mettre l'accent sur la lutte contre le racisme. Le problème de la stigmatisation, des généralisations, des stéréotypes et des préjugés dont les immigrés font l'objet de la part de la population majoritaire doit, lui aussi, être réglé afin que le processus d'intégration soit un succès complet⁴⁸. L'ECRI estime notamment que, afin de mettre davantage l'accent sur les responsabilités de la population majoritaire, les autorités devraient s'attacher à prendre des mesures de lutte contre la discrimination qui seraient toujours expressément présentées au public comme s'inscrivant dans le cadre de la politique d'intégration⁴⁹.

159. L'ECRI considère que la langue est un facteur important d'intégration. Il est donc important d'offrir aux immigrés des cours de langue à un coût abordable et à des conditions qui leur permettent d'y assister par exemple en ce qui concerne la question des horaires et de la garde d'enfants durant les cours. L'ECRI se réjouit de noter que dans beaucoup de cantons et de villes des formules de cours de la langue locale existent même si elles sont insuffisantes pour répondre à la demande réelle, comme le souligne le rapport de l'Office Fédéral des Migrations mentionné ci-dessus. A ce sujet, l'ECRI souligne que la question du dialecte germanique parlé dans certaines régions mérite une attention particulière, car il varie d'une région à l'autre et il est très différent de l'allemand standard. Ce dialecte constitue une difficulté supplémentaire pour les adultes non germanophones qui apprennent l'allemand standard. Les personnes originaires de la Suisse alémanique utilisent l'allemand standard uniquement à l'écrit et le dialecte local à l'oral. À cet égard, les autorités pourraient sensibiliser davantage la population et les agents publics aux efforts qu'ils devraient faire vis-à-vis des non-ressortissants en parlant allemand avec ceux qui, même après avoir acquis de bonnes connaissances en allemand, ne maîtrisent peut-être pas ou pas suffisamment le dialecte local. Les leçons d'allemand proposées aux non-ressortissants pourraient être conçues en tenant compte de cette particularité.
160. Enfin, l'ECRI attire l'attention sur le fait qu'une pleine intégration implique la possibilité de participer à la vie politique d'un pays, question qui a une résonance particulière dans un pays comme la Suisse où la démocratie directe joue un rôle essentiel. Or, le fait que la population en Suisse comprend 21 % de non-ressortissants implique qu'un cinquième de la population n'est pas en mesure de pleinement participer à la vie politique que ce soit en tant qu'élus ou électeurs. Il existe de plus en plus de cantons ou de communes qui prévoient la possibilité pour les résidents de longue date de participer aux élections locales, ce dont l'ECRI se réjouit. Elle considère toutefois qu'il conviendrait de donner voix au chapitre aux personnes d'origine immigrée qui résident depuis un certain temps en Suisse, que ce soit en facilitant leur naturalisation⁵⁰ ou en leur donnant le droit de vote au niveau local⁵¹.

⁴⁸ Voir ci-dessus : « Racisme dans le discours public : - Racisme dans le discours politique et – Racisme dans les médias »

⁴⁹ La question de la discrimination raciale est examinée dans d'autres parties du présent rapport. Voir ci-dessus : « Législation nationale pour lutter contre la discrimination raciale » et « Discriminations dans divers domaines de la vie ».

⁵⁰ Voir ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Naturalisations ».

⁵¹ Voir également la recommandation de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie locale, sous « Instruments juridiques internationaux ».

161. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts en faveur d'une politique d'intégration fondée sur l'idée que l'intégration est un processus réciproque impliquant tant la communauté majoritaire que les communautés minoritaires. À cette fin, elle leur recommande de prendre des mesures visant à favoriser un véritable respect mutuel de la diversité et la connaissance des différentes cultures et traditions, et à mettre fin aux stéréotypes et aux préjugés sur les cultures et les valeurs. À cette même fin, elle leur recommande d'inscrire leurs initiatives de lutte contre la discrimination raciale dans le cadre de leur politique d'intégration et de toujours présenter ces initiatives au public de cette manière.
162. L'ECRI recommande aux autorités suisses d'évaluer les mesures prises en faveur de l'intégration pour déterminer quelles sont les mesures complémentaires à adopter en matière de promotion de l'intégration et de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Lors de cette évaluation, une attention particulière devrait être portée aux conventions d'intégration pour bien vérifier que les sanctions applicables n'ont pas un effet contreproductif sur l'intégration des personnes concernées ou sur le climat et le débat public entourant les groupes cibles. Si l'évaluation devait conclure à l'inefficacité et au caractère contreproductif des conventions d'intégration, il faudrait immédiatement adopter toutes les mesures correctives nécessaires pour rectifier le tir.
163. L'ECRI recommande aux autorités suisses de mettre résolument l'accent sur les moyens propres à encourager l'apprentissage de la langue locale par les non-ressortissants qui ne la parlent pas suffisamment en adoptant les mesures d'incitation complémentaires qui s'imposent et en développant les possibilités d'apprentissage de cette langue, ce qui implique nécessairement, de la part des autorités, des efforts financiers et autres. Les autorités devraient également prendre des mesures pour faire comprendre à la société dans son ensemble, et notamment aux agents de l'administration publique et aux employeurs, qu'ils doivent faire eux-mêmes des efforts pour aider les non-ressortissants concernés à apprendre la langue, notamment dans les régions où l'on parle un dialecte.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés

164. Dans son troisième rapport, l'ECRI a fait une série de recommandation concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés en demandant notamment de contrer le climat d'opinion généralement négatif à leur égard, de ne pas affaiblir les droits des demandeurs d'asile, de recourir le moins possible à la rétention concernant les demandeurs d'asile et autres personnes attendant leur expulsion.
165. L'ECRI regrette vivement de constater que la plupart de ses recommandations concernant les demandeurs d'asile n'ont pas été suivies et que leur situation s'est dégradée en termes de climat d'opinion à leur encontre mais aussi en raison d'un durcissement de la législation, ces deux phénomènes étant d'ailleurs étroitement liés. La Loi sur l'asile a été modifiée en 2005 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur en 2008. Le but affiché de cette révision était de restreindre l'accès à l'asile en rendant la Suisse moins attirante pour les non-ressortissants qui demandent l'asile sans raison valable et d'améliorer l'efficacité et de prévenir les prétendus abus tout en respectant le droit de demander l'asile en Suisse. Il est d'ailleurs inquiétant d'apprendre des autorités qu'elles envisagent de restreindre encore plus l'accès à la procédure de demande d'asile à l'avenir.

166. De l'avis général des ONG qui travaillent dans le domaine de l'asile, la situation des demandeurs d'asile reste très difficile. Sur ce point, les problèmes varient beaucoup d'un canton à l'autre et il n'est possible dans ce rapport que d'attirer l'attention des autorités sur quelques uns des éléments rapportés à l'ECRI. Selon certaines sources, les demandeurs d'asile ne passent que des périodes de quelques jours dans un centre de réception et doivent ensuite habiter dans un autre. Leur possibilité en temps et en distance de se déplacer en dehors de ces centres de réception sont très limitées quand bien même il ne s'agit pas de centre de rétention au point où certaines ONG utilisent l'expression de « centre de rétention de facto » pour faire comprendre le problème. L'accès à l'aide juridique reste très difficile et les délais pour faire appel ou pour déposer une demande sont considérés comme étant trop courts surtout par rapport aux demandes strictes qui sont faites de la part des autorités en matière de documents à fournir à l'appui de ces demandes, notamment au stade de la décision d'entrer ou non en matière⁵².
167. L'ECRI note que suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 18 mars 2005, l'aide d'urgence ne saurait être supprimée aux demandeurs d'asile dont la demande est frappée d'une non-entrée en matière (NEM). Toutefois, les organisations non-gouvernementales et le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) relèvent des difficultés en pratique dans certains cantons quand il s'agit d'accorder cette aide.
168. L'image des demandeurs d'asile s'est dégradée dans le discours politique, les médias et dans l'opinion publique au point que l'amalgame chez certains membres de la population majoritaire entre demandeurs d'asile et fraudeurs, voire dealers de drogue, n'est plus rare. A titre d'exemple de la radicalisation dans l'opinion publique face aux demandeurs d'asile, on peut citer la motion approuvée par le conseil communal de la ville de Vallorbe fin 2007, visant à interdire la présence dans la gare de demandeurs d'asile vivant au centre de réception de la ville. Une telle motion a été jugée comme contraire au droit notamment pour son caractère discriminatoire en ce qu'elle visait tous les demandeurs d'asile. Elle n'a donc pu aboutir mais elle témoigne du climat d'opinion notamment dans des communes où se trouvent des centres de réception de demandeurs d'asile. L'ECRI note avec intérêt qu'un projet dans cette même ville soutenu par le Service fédéral de lutte contre le racisme en 2008 vise à sensibiliser la population locale à la situation dans laquelle se trouvent les demandeurs d'asile de façon à lutter contre les préjugés racistes. Des initiatives de ce type sont nécessaires et devraient être étendues à l'ensemble du territoire suisse.
169. L'ECRI recommande aux autorités suisses de surveiller attentivement la mise en œuvre de la nouvelle législation en matière d'asile et de prendre toutes les mesures qui s'avéreront nécessaires en consultation avec les acteurs non gouvernementaux compétents dont le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies et les ONG défendant les intérêts des demandeurs d'asile, de façon à veiller à ce que les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés soient pleinement garantis en pratique.
170. L'ECRI recommande aux autorités de lancer une campagne nationale de sensibilisation visant à lutter contre les préjugés et les stéréotypes racistes contre les demandeurs d'asile et les réfugiés. L'ECRI recommande aussi de continuer et de renforcer les efforts visant à former et à sensibiliser le personnel travaillant en contact avec les demandeurs d'asile au respect de la diversité culturelle.

⁵² Pour d'autres mesures visant les non-ressortissants et qui touchent aussi les demandeurs d'asile ou certains d'entre eux, voir ci-dessus : « Groupes vulnérables/cibles : les non-ressortissants ».

VI. Antisémitisme

171. L'ECRI note la persistance en Suisse d'expressions et d'actes intolérants à l'encontre des personnes appartenant à la communauté juive⁵³. Les expressions antisémites relevées ces dernières années comprennent des thèses révisionnistes, des tracts anonymes, des courriers des lecteurs et surtout des réactions en ligne à des articles de journaux publiés sur l'Internet. Elles sont souvent exprimées dans le cadre de débats sur le Moyen-Orient. On déplore également des cas de vandalisme de synagogues et de sépultures, ou de biens privés appartenant à des Juifs. Dans certains cas, des particuliers de confession juive ont été agressés verbalement et parfois même physiquement dans la rue.
172. Les autorités suisses ont conscience du problème de l'antisémitisme et ont pris des mesures notamment pour sensibiliser au devoir de mémoire de l'Holocauste, que ce soit dans les écoles ou dans l'opinion publique en général. De façon générale, les mesures prises pour lutter contre le racisme mentionnées dans d'autres parties de ce rapport incluent celles qui visent à lutter contre l'antisémitisme.
173. L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à lutter contre l'antisémitisme. Elle encourage les autorités suisses à rechercher et à identifier les causes de l'antisémitisme afin de renforcer leur action pour prévenir et lutter contre ce phénomène. A ce sujet, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme.

VII. Conduite de la police

174. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités suisses de prendre un ensemble de mesures concernant la question du racisme et de la discrimination raciale dans les activités de la police, dont l'introduction d'un système d'enquête indépendante en cas d'allégations de mauvais traitements par la police, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, le renforcement de la formation initiale et continue des policiers sur les problèmes de racisme, le recrutement de personnes issues de groupes minoritaires dans la police et la mise en place de mécanismes de dialogue entre la police et les groupes minoritaires.
175. Les questions relatives à la police sont essentiellement de la compétence des cantons et il existe donc autant de polices que de cantons en Suisse (vingt-six), avec en plus une police fédérale et des polices communales. Les compétences et la formation de la police changent d'un canton à l'autre. Il en va de même pour les instances compétentes pour enquêter sur les abus de la part de la police. Toutefois, la procédure pénale est applicable partout en cas d'abus relevant du droit pénal et dans la plupart des cantons il existe une procédure disciplinaire. L'ECRI note avec intérêt que certains cantons et certaines villes disposent d'ombudsmans compétents en cas de plaintes contre la police ou de commission de surveillance des activités de la police qui peuvent faire des recommandations à la police. Il n'existe toutefois pas d'organe au niveau fédéral qui pourrait recevoir des plaintes individuelles et faire des recommandations.
176. D'emblée, l'ECRI se réjouit d'apprendre qu'un certain nombre de mesures qu'elle a préconisées concernant les activités de la police ont été prises, ce qui est un signe encourageant. Toutefois, avant de décrire ces développements

⁵³ Voir en particulier : « Racisme dans le discours public ».

positifs, l'ECRI tient à exprimer sa profonde inquiétude face aux allégations émanant de sources variées et sérieuses selon lesquelles il existe encore des cas de comportements abusifs de la police à l'encontre de non-ressortissants, de demandeurs d'asile, de Noirs et autres groupes minoritaires⁵⁴. De l'avis général, ce sont surtout les jeunes hommes noirs ou les personnes paraissant être d'origine étrangère qui risquent de souffrir de tels abus.

177. Les allégations de comportements abusifs de la part de policiers concernent l'usage excessif de la force notamment dans le cadre d'intervention policière dans les centres pour demandeurs d'asile ou lors d'expulsion de non-ressortissants, des excès verbaux à contenu raciste ou discriminatoire et une attitude dénuée de tact et agressive. Il arriverait aussi que lorsqu'une personne souhaite porter plainte contre la police, elle fasse l'objet d'une contre-plainte immédiate dans le seul but de la décourager dans ses démarches. Les ONG soulignent que lorsqu'un cas est signalé aux autorités compétentes, que ce soit les instances disciplinaires ou le parquet, les résultats des enquêtes sont plutôt décourageants. D'ailleurs, en raison d'un manque de confiance dans la police et dans les mécanismes de contrôle de celle-ci, qui résulte parfois d'expériences passées malheureuses, les victimes - et parfois même les témoins - renoncent dans certains cas à signaler un abus policiers, mais aussi une infraction de la part de civils pour éviter d'entrer en relation avec la police. En outre, la police délègue de plus en plus des tâches à des sociétés de sécurité privées, notamment dans les transports publics et là aussi, des allégations d'abus racistes ou discriminatoires ont été rapportées à l'ECRI.
178. Un problème souvent évoqué par les ONG de droits de l'homme est celui du profilage racial. Le profilage racial consiste en l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. Il arrive que les polices en Suisse admettent que dans le cadre d'opération visant à lutter contre le trafic de drogues, elles procèdent à des contrôles d'identité visant en particulier les Noirs qui circulent dans certains quartiers connus pour être des lieux de commerce de stupéfiants et où il a été démontré que le trafic de drogues est contrôlé par des personnes d'une origine donnée. L'explication la plus fréquemment donnée est que les réseaux de drogues seraient principalement tenus par des Noirs, notamment demandeurs d'asile. Cette information est difficile à vérifier et, de l'avis d'organisations de la société civile, repose essentiellement sur des préjugés et des stéréotypes courants en Suisse, y compris au sein de la police. Cette dernière affirmation est également difficile à vérifier.
179. La majorité des policiers ne voient aucune intention raciste dans cette manière de procéder. Ils considèrent qu'il s'agit là d'un moyen efficace de lutter contre la criminalité. De l'autre côté, les personnes appartenant aux groupes ciblés trouvent ce comportement discriminatoire et humiliant non seulement en raison de la fréquence des contrôles dans la rue, quasi quotidiens selon les dires de certains, mais aussi parce que la conduite de certains policiers laisse à désirer au moment du contrôle.
180. Dans sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, l'ECRI rappelle que l'utilisation d'un critère comme la couleur de la peau pour décider de contrôler une personne dans la rue doit avoir une justification objective et raisonnable pour ne pas constituer une discrimination raciale. Elle souligne le

⁵⁴ Voir notamment le rapport récent d'Amnesty International, « Police, justice, et droits humains, pratiques policières et droits humains en Suisse », Berne 2007.

danger de voir le profilage racial se transformer en cercle vicieux : les contrôles dans la rue au vu de tous et ciblant quasi exclusivement de personnes appartenant à certains groupes ethniques sans réelle justification alimentent inévitablement des stéréotypes et préjugés racistes auprès de l'opinion publique, des médias et des responsables politiques. Ils ont tendance à conclure que les personnes contrôlées sont forcément délinquantes et que donc ce sont les Noirs et les personnes étant apparemment d'origine étrangère qui sont à l'origine des délinquances.

181. De nombreuses études sur le profilage racial effectuées sur la base d'expériences dans plusieurs pays européens font ressortir que non seulement cette pratique est contraire au principe de non-discrimination, mais en plus elle n'est pas efficace pour lutter contre la criminalité⁵⁵. Elle est même contreproductive en ce qu'elle crée une méfiance envers la police au sein du groupe visé. L'ECRI espère vivement que les études et expériences qui ont été faites et publiées dans d'autres pays notamment par des polices elles-mêmes ou à leur demande feront l'objet de toute l'attention en Suisse et serviront de pistes pour trouver des solutions à ce problème de discrimination structurelle qu'est le profilage racial.
182. L'ECRI se réjouit d'apprendre que les autorités suisses ont pris un certain nombre de mesures pour prévenir les cas d'abus de la part de la police et notamment d'abus racistes. Selon une nouvelle réglementation, pour obtenir l'attestation fédérale de compétence pour le poste de fonctionnaire de police, les candidats doivent réussir un examen portant sur l'éthique et les droits de l'homme. En outre, on peut citer l'exemple de l'Ombudsman de la ville de Zürich qui peut recevoir des plaintes des particuliers concernant des actes de la police et procéder à une médiation et faire des recommandations au service concerné. Ces dernières années, l'Ombudsman a pu intervenir dans des cas de comportements inadéquats de la part de police à l'encontre de minorités visibles et les résultats obtenus ont été plutôt satisfaisants. L'Ombudsman participe également activement à la formation de la police aux compétences interculturelles et à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
183. Dans d'autres parties de la Suisse, les efforts en termes de formation et de sensibilisation ont été importants. Un nombre croissant de corps de police cantonaux et municipaux suivent des cours de formation initiale et continue de compétences interculturelles, y compris des formations de droits de l'homme comme dans la ville de Zürich, notamment en partenariat avec des ONG qui sont spécialisées dans ce domaine. Certains modules de cours sont élaborés en collaboration avec la Commission fédérale contre le racisme. Le Service fédéral de lutte contre le racisme soutient des projets dans ce sens. Des écoles de police inter-cantonaux ont été créées et la Suisse va de plus en plus vers un système de régionalisation de la formation de la police, ce qui devrait permettre d'échanger les bonnes pratiques en la matière. L'ECRI note toutefois que ces progrès ne concernent qu'un nombre limité de cantons et qu'il est donc nécessaire de veiller à l'extension de ce type de formation à tous les cantons.
184. En plus des progrès notés concernant la formation, l'ECRI se réjouit d'apprendre que certaines polices, que ce soit au niveau cantonal ou communal, ont lancé des stratégies visant à renforcer l'éthique au sein de leur personnel par l'adoption de codes ou de chartes de déontologie et la mise en place d'organes chargés d'en vérifier le respect, comme dans la police de la ville de Lausanne. Certaines polices ont mis en place des solutions pour créer un

⁵⁵ Voir par exemple : Open Justice Initiative, Justice initiatives, Ethnic Profiling by Police in Europe, June 2005, 100 p., www.justiceinitiative.org/.

dialogue avec les groupes minoritaires. Plusieurs polices ont fait des efforts concernant le recrutement, trouvant très enrichissant et efficace d'employer un certain nombre de Suisses d'origine étrangère dans leur personnel. D'ailleurs, il semble que dans certains cas comme dans la police de la ville de Bâle, le recrutement de policiers a été ouvert à des non-ressortissants, ce qui va aussi permettre d'augmenter la diversité au sein de l'institution.

185. L'ECRI recommande aux autorités suisses de former et de sensibiliser l'ensemble du personnel de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, y compris le profilage racial. Elle recommande de prévoir des mécanismes permettant d'échanger les bonnes pratiques dans ce domaine entre les différentes polices au niveau fédéral, cantonal et communal. Pour ces questions et toutes les questions relatives à la police, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui donne des lignes directrices sur les mesures à prendre dans ce domaine.
186. L'ECRI recommande aux autorités suisses de créer un organe ou plusieurs organes indépendants de la police et du parquet, qui seraient chargés d'enquêter sur tous les cas présumés de discrimination raciale et de comportement abusif à caractère raciste de la police. Il convient de s'assurer qu'un tel organe existe pour tous les cantons. L'ECRI exhorte également les autorités à veiller à ce que, le cas échéant, les auteurs de ces actes ou comportements soient sanctionnés de façon appropriée et publique.
187. L'ECRI exhorte les autorités suisse à prendre des mesures pour lutter contre le profilage racial par la police tel que défini ci-dessus, notamment en définissant et interdisant clairement ce profilage racial dans la loi, en lançant des recherches sur le profilage racial et en assurant un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial⁵⁶.

VIII. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

188. L'ECRI se réjouit des efforts développés par la Commission fédérale contre le racisme et d'autres institutions pour collecter des données concernant le racisme et la discrimination raciale en Suisse. Toutefois, il apparaît nécessaire de continuer à mettre en place des systèmes de collecte de données dans ce domaine. Ces systèmes devraient permettre de mieux identifier les tendances et les causes en matière d'actes racistes mais aussi de cerner les discriminations raciales directes ou indirectes et de trouver des solutions adaptées aux problèmes ainsi identifiés. Plusieurs initiatives sont en cours notamment sous la supervision du Service fédéral de lutte contre le racisme et tendent vers cet objectif, en particulier dans le cadre des mesures d'intégrations mentionnées ci-dessus⁵⁷. La collecte de données en matière de dispositions pénales pour lutter contre le racisme évoquée ci-dessus en fait partie⁵⁸.
189. L'ECRI encourage vivement les autorités suisses à renforcer leurs efforts pour mettre en place un système complet et cohérent de collecte des données permettant d'évaluer la situation en ce qui concerne les différents groupes minoritaires en Suisse et de déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte. A ce sujet, elle leur

⁵⁶ Voir les paragraphes 1 à 4 de la Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, et les paragraphes 27 à 47 de son Exposé des motifs qui donnent des lignes directrices dans ce domaine.

⁵⁷ Voir ci-dessus : « Groupes vulnérables/cibles : - Les non-ressortissants ».

⁵⁸ Voir ci-dessus : « L'article 261bis du Code pénal : la norme pénale contre le racisme ».

recommande d'envisager de collecter des données ventilées selon des catégories telles que l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la nationalité pour identifier les manifestations de discrimination en veillant à ce que cette collecte soit effectuée, dans tous les cas, conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Ce système devrait être élaboré en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile. Ce système devrait aussi prendre en considération l'existence éventuelle de discriminations doubles ou multiples.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités suisses une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités suisses de poursuivre leurs efforts en vue de former la police, les procureurs, les juges et les futurs professionnels du droit sur la portée et l'application de l'article 261bis du Code pénal qui vise à interdire les actes racistes. Il convient en particulier de prévoir des formations permettant l'échange d'informations et d'expertise entre les différents acteurs judiciaires concernés de façon à aboutir rapidement à l'amélioration de l'application de l'article 261bis par tous les acteurs concernés.
- L'ECRI recommande aux autorités suisses d'évaluer les mesures prises en faveur de l'intégration pour déterminer quelles sont les mesures complémentaires à adopter en matière de promotion de l'intégration et de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Lors de cette évaluation, une attention particulière devrait être portée aux conventions d'intégration pour bien vérifier que les sanctions applicables n'ont pas un effet contreproductif sur l'intégration des personnes concernées ou sur le climat et le débat public entourant les groupes cibles. Si l'évaluation devait conclure à l'inefficacité et au caractère contreproductif de telles mesures, il faudrait immédiatement adopter toutes les mesures correctives nécessaires pour rectifier le tir.
- L'ECRI recommande aux autorités suisses de former et de sensibiliser l'ensemble du personnel de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, y compris le profilage racial. Elle recommande de prévoir des mécanismes permettant d'échanger les bonnes pratiques dans ce domaine entre les différentes polices au niveau fédéral, cantonal et communal. Pour ces questions et toutes les questions relatives à la police, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui donne des lignes directrices sur les mesures à prendre dans ce domaine.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Suisse : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur la Suisse, 27 janvier 2004, CRI(2004)5
2. Second rapport sur la Suisse, 21 mars 2000, CRI(2000)6
3. Rapport sur la Suisse, mars 1998, CRI(98)27
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2008)48

Autres sources

16. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième rapport soumis par la Suisse conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 31 janvier 2007, ACFC/SR/II(2007)002
17. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Suisse, adopté le 29 février 2008, 2 septembre 2008, ACFC/OP/II(2008)002
18. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Commentaires du Gouvernement de la Suisse sur la Deuxième Avis sur la Suisse, reçus le 28 août 2008, 2 septembre 2008, GVT/COM/II(2008)003
19. Conseil des droits de l'homme, Quatrième session, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Suisse, 30 janvier 2007, A/HRC/4/19/Add.2

20. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques que les Etats parties doivent présenter en 2005, Suisse, 14 novembre 2006, CERD/C/CHE/6
21. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Suisse, 23 septembre 2008, CERD/C/CHE/CO/6
22. Federal Office of Public Health (FOPH), What about the health of migrant population groups? The most important results of the "Monitoring on the migrant population's state of health in Switzerland", July 2007
23. Federal Office of Public Health (FOPH), Migration and Public Health, Summary to the Federal Strategy Phase II (2008-2013), January 2008
24. Office fédéral des migrations (ODM), Rapport sur les mesures d'intégration, Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents, 30 juin 2007
25. Federal Office of Public Health (FOPH), Diversity and equality of opportunity, Fundamentals for effective action in the microcosm of the health care institution, 2007
26. Swiss National Science Foundation, Social Integration and Social Exclusion, Portrait of the National Research Programme NRP 51, December 2004
27. Swiss National Science Foundation, Right-wing Extremism, Causes and Countermeasures, Portrait of the National Research Programme PNR 40+, August 2004
28. Service de lutte contre le racisme, Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung, Herausgegeben von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB in Zusammenarbeit mit Humanrights.ch/MERS und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR
29. Beratungsnetz für Rassismus Opfer, Statistische Auswertung von Vorfällen von Rassendiskriminierung aus der Beratungspraxis (Januar-Dezember 2007)
30. Service de lutte contre le racisme, Agir contre le racisme – Expériences et recommandations pour la gestion de projets, Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme 2001-2005, Département fédéral de l'intérieur
31. Service de lutte contre le racisme, Combattre l'extrémisme de droite : mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes
32. Service de lutte contre le racisme, Les jeunes et l'extrémisme de droite : victimes, acteurs ou repentis, 2007
33. Carmel Fröhlicher-Stines and Kelechi Monika Mennel, Black people living in Switzerland, A study commissioned by the Federal Commission Against Racism (FCR), Berne, 2004
34. Commission fédérale contre le racisme, La discrimination raciale au sens de l'article 261bis CP, Brève analyse, Marcel A. Niggli et Gerhard Fiolka, décembre 2004
35. Federal Commission against Racism (FCR), The majority and the Muslim minority in Switzerland, Opinion of the Federal Commission against Racism (FCR) on the current situation, Berne, September 2006
36. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Discrimination dans le cadre des naturalisations, Avis de la CFR sur la situation actuelle, Berne, septembre 2007
37. Commission fédérale contre le racisme (CFR), L'application de la norme pénale contre la discrimination raciale, Une analyse des arrêts relatifs à l'article 261bis CP (de 1995 à 2004), Fabienne Zanol avec la collaboration de Gabriella Tau et de Sabine Kreienbühl, Berne 2007
38. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Racisme et lutte contre le racisme, perspective politique, Archives, 2008
39. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Racisme et lutte contre le racisme, une perspective politique, Agenda des affaires en cours, Janvier 2009
40. Federal Commission Against Racism (FCR), Position Paper of the Swiss Federal Commission against Racism (FCR) to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) in respect of Switzerland's Fourth, Fifth and Sixth Periodic Report to the CERD, 8-11 August 2008

41. Bulletin de la Commission fédérale contre le racisme : Tangram numéros 15, Sport, avril 2004 ; Tangram 16, Santé, octobre 2004 ; Tangram 17, 10 ans de lutte contre le racisme, octobre 2005 ; Tangram 18, Espace public, octobre 2006 ; Tangram 19, Jeunesse, mai 2007 ; Tangram 20, Monitoring, décembre 2007 ; Tangram 21, Internet, mai 2008 ; Tangram 22, Société multiculturelle, décembre 2008.
42. Université de Zurich, Département de recherche opinion publique et société, Université de Zurich, Les étrangers et les minorités ethniques dans la campagne électorale, Une analyse de la couverture médiatique des élections fédérales de 2007
43. Commission fédérale des étrangers (CFE), Conventions d'intégration – un concept adéquat pour l'intégration des migrants, 11 septembre 2007
44. Commission fédérale des étrangers (CFE), Terra cognita, revue No. 5, habitat, automne 2004 ; Terra cognita revue No. 6, Violence, printemps 2005 ; Terra cognita revue No. 9, Quelle intégration, automne 2006 ; Terra cognita revue No. 10, printemps 2007 ; Terra cognita revue No. 11, Les médias, automne 2007.
45. Commission fédérale des étrangers (CFE), Intégration et habitat : Améliorer la qualité de vie dans les quartiers défavorisés : Esquisses, thèses, portraits – un dossier orienté vers la pratique, août 2005
46. Commission fédérale des étrangers (CFE), L'Intégration et les médias, Recommandations de la Commission fédérale des étrangers (CFE), 2007
47. Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Prävention von Jugend-Gewalt, Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik, Manuel Eisner, Denis Ribeaud und Stéphanie Bittel, mai 2006
48. Bernhard Waldmann, Nationalitätsbedingte Erhöhung der Autoversicherungsprämien – Kurzbegutachtung eines Einzelfalls von grundlegender Tragweite, in: Jusletter 22 Januar 2007
49. Daniel Thüerer und Michael Frei, Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – Zu zwei «historischen» Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts,
50. Amnesty International Section suisse, Police, justice et droits humains – Pratiques policières et droits humains en Suisse, Préoccupations et recommandations d'Amnesty International, Berne 2007
51. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2006, CICAD 2007
52. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2007, CICAD 2008
53. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), CICAD : Rétrospective 2006-2007, CICAD 2007
54. Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir (CRAN), Racisme anti-Noir, Actes de la 1re Conférence européenne sur le racisme anti-noir, Genève, 17-18 mars 2006, février 2008
55. Rapport alternatif des ONG concernant le quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques relatifs à l'application en Suisse de la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (CERD), juin 2008
56. ACOR SOS Racisme, Annexe au Rapport des ONG relatif aux quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, février 2008
57. Karl Grünberg, ACCOR SOS Racisme, Suisse : La lutte contre le racisme connaîtra-t-elle un nouvel essor ? dans Le Courrier, 19 août 2008

