



Berne, le 29 février 2008

Réponse au questionnaire établi par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, adressé aux Etats membres en application de la décision PC.1/10 prise par le comité préparatoire de la conférence d'examen de Durban à sa première session

(A/62/375)

Introduction

La Suisse considère que la discrimination raciale constitue une violation grave des droits de l'homme. Dans cette optique, la lutte contre le racisme ne peut se limiter à la ratification des conventions internationales mais nécessite également un effort constant de la politique de chaque Etat. Dans ce sens, la participation de la Suisse à la Conférence mondiale ne marquait ni le début, ni la fin d'un processus. La Confédération, les cantons, les communes, les ONG et le secteur privé accomplissent depuis des années un important travail de prévention et de sensibilisation en faveur des personnes victimes de discrimination. Pourtant, il reste beaucoup à faire pour protéger les victimes potentielles. Il s'agit moins de développer un plan d'action que de s'appuyer sur la Déclaration et le Programme d'action de Durban pour évaluer les mesures existantes, renforcer celles qui ont fait leurs preuves et en développer de nouvelles là où cela s'avère nécessaire et là où c'est possible

S'il est vrai que la Suisse ne dispose pas d'une législation nationale destinée à lutter contre les discriminations en tous genres au niveau fédéral, cette particularité n'est pas tant l'expression d'une lacune quant au fond, mais celle de la spécificité de l'ordre juridique suisse, caractérisé d'une part par son attachement à la tradition moniste et d'autre part par le fédéralisme dont est empreinte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Concrètement, cela signifie que les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) ont valeur de loi-cadre. Dès la ratification de la Convention, le Tribunal fédéral a d'ailleurs commencé à s'y référer dans sa jurisprudence. Quant à la reconnaissance de la procédure de communication individuelle au sens de l'article 14 de la Convention, elle contribue à assurer un respect encore plus rigoureux des dispositions de la Convention. Cette approche explique pourquoi la Suisse n'a pas lancé de plan d'action national contre le racisme comme le recommandait le Rapporteur spécial de l'ONU après sa visite en Suisse en janvier 2006. Le gouvernement suisse reste persuadé que sur le long terme des solutions durables seront trouvées si elles sont initiées par la base, ou à tout le moins en étroite collaboration avec la société civile, et non pas dictées par les autorités fédérales.

Question 1: Pouvez-vous évaluer la mise en oeuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban dans votre pays?

Pourquoi la Suisse n'a pas établi et mis en oeuvre un plan d'action national, voir l'introduction.

Suite à la conférence de Durban, la Suisse a créé le Service de lutte contre le racisme (SLR). Le Service de lutte contre le racisme, rattaché au Département fédéral de l'intérieur, est l'interlocuteur au sein de l'administration fédérale pour toutes les questions relatives à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Il octroie des aides financières pour des projets de formation, de

sensibilisation et de prévention ciblés expressément contre le racisme : de 2001 à 2005 via le « Fonds projets contre le racisme », avec un montant total disponible de 15 millions de francs, puis dès l'année 2006 à l'aide d'un montant annuel de 1,1 million. Une grande partie de la somme totale est destinée à des projets dans le domaine de l'éducation.

La Commission fédérale contre le racisme (CFR), organe consultatif créé par le Conseil fédéral en 1995, accomplit un travail de sensibilisation et de relations publiques au moyen de campagnes, d'interventions publiques, de publications et d'articles de presse. Elle observe la politique suisse, publie des rapports et fait des propositions au Conseil fédéral. Le président de la CFR occupe la fonction d'ombudsman dans le domaine du racisme.

La nouvelle loi sur les étrangers met un accent particulier sur l'intégration (art. 4 et art. 53ss LEtr). En vertu du principe fédéraliste de la Suisse, la responsabilité en est partagée avec les communes et les cantons, respectivement leurs délégués-es à l'intégration. Afin d'assurer un processus intégratif optimal, ceux-ci exigent expressément que toutes les institutions publiques s'engagent activement pour l'égalité des chances et contre toute sorte de discrimination.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001, a d'emblée inscrit la politique d'intégration des étrangers dans son agenda, en tant que domaine transversal concernant tous les niveaux institutionnels de l'Etat. Elle a publié en 2004 un rapport sur les entraves juridiques à l'intégration des étrangers qui a eu un impact important sur la population et les politiciens, et fut suivie, en 2005, d'une "Conférence sur l'intégration des étrangers" ouvrant ainsi une large discussion sur les chances, mais aussi les difficultés que cause la diversification croissante de notre société. C'est sur cette base que se poursuivent les travaux de la CTA.

Question 2: Pouvez-vous évaluer les manifestations contemporaines du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que les initiatives prises pour les éliminer dans votre pays?

A l'instar de beaucoup d'autres pays, le racisme est présent en Suisse et les autorités suisses, à tous les niveaux, sont conscientes de cette problématique. En ce sens, le rapport de janvier 2007 du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, M. Doudou Diène, fait état d'un phénomène connu et déjà remarqué par le passé, notamment par le troisième rapport sur la Suisse publié par l'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) en 2004, ainsi que plusieurs analyses internes relatives à la discrimination des étrangers. En outre, le dernier rapport périodique de la Suisse à l'attention du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de septembre 2006 (rapport réunissant les quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques) fait également état de cette situation.

Ömür Orhun, représentant de la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans, est venu en Suisse les 13 et 14 novembre 2007. Il a décrit la situation des musulmans en Suisse comme étant satisfaisante, et même meilleure que dans certains autres pays européens. Cette appréciation est particulièrement avérée dans les domaines de l'éducation, du logement et pouvoir d'achat. Le représentant a recommandé que des mesures soient prises dans le domaine de la discrimination envers les musulmans pour éviter les incompréhensions et l'éloignement réciproque.

Voir question 3 pour les initiatives suisses pour éliminer le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance.

Question 3: Veuillez indiquer les mesures et les initiatives concrètes visant à combattre et à éliminer toutes les manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, afin de favoriser la mise en œuvre effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

La Suisse a une longue expérience, à la fois en matière de migration, phénomène connu de longue date par la population suisse, et également de respect et d'entente entre les cultures. La Confédération suisse regroupe en effet des communautés diverses, tant du point de vue de la langue (quatre langues nationales : allemand, français, italien et romanche), de la culture que de la religion. D'ailleurs, dans l'ensemble, les étrangers sont bien intégrés et acceptés par la population suisse, qui a conscience de leur apport culturel et économique. Avec plus de 20 % d'immigrés résidant en Suisse, les étrangers constituent une fraction importante de la population. Malgré ce pourcentage élevé, l'immigration n'a engendré aucune « ghettoïsation », ce qui préserve la population résidant en Suisse d'un phénomène de communautarisme exacerbé et des conflits qui en résultent. Toujours dans le domaine de la migration, la référence à des différences de traitement suivant le pays d'origine est erronée. Tous les pays sont traités à la même enseigne, sauf évidemment ceux avec lesquels la Suisse a conclu des accords de libre circulation (UE/AELE).

Afin d'assurer la pérennisation de cet état d'esprit empreint d'ouverture, le gouvernement suisse a mis en œuvre des structures pour faciliter l'intégration des étrangers et pour lutter contre toutes les formes de discrimination raciale. La mise en œuvre de la politique d'intégration de la Suisse s'appuie sur des organes et commissions spécialisées institués par les autorités aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

La nouvelle loi sur les étrangers, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, hisse pour la première fois en Suisse la politique d'intégration au rang de tâche étatique ancrée dans la loi. Plus précisément, l'intégration devient une tâche transversale dans tous les domaines, nécessitant la collaboration des autorités de la Confédération, des cantons et des communes, des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations d'étrangers. Le Conseil fédéral a adopté, en août, le rapport sur les mesures d'intégration 2007, où il explique que la Confédération entend favoriser l'intégration avant tout par des mesures relatives à la langue, à la formation et au marché du travail. A cet effet, les départements et offices fédéraux concernés ont rédigé un catalogue de 45 mesures (pour une somme totale d'environ 50 millions CHF). Par ailleurs, depuis 2001, la Confédération soutient financièrement des projets d'intégration des cantons, des communes, des villes et des ONG, en vertu d'un programme de promotion de l'intégration (14 millions CHF au total).

Plusieurs cantons et communes ont donné le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers à l'échelon cantonal (Jura, Neuchâtel), à l'échelon communal dans toutes les communes (cantons Fribourg, Jura, Neuchâtel, Vaud, Genève), à l'échelon communal si les communes le décident ainsi (Argovie, Grisons). A titre d'exemple la population de la commune de Berthoud (BE) s'est prononcée Le 24 février 2008 pour l'introduction d'un droit de proposition pour les étrangers..

Liste non exhaustive d'autres mesures prises dans le cadre de la lutte contre le racisme et la discrimination:

- Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) a soutenu depuis 2001 et jusqu'en 2007, des projets visant l'intégration professionnelle des femmes migrantes pour un montant global d'environ 2.5 millions francs suisse.
- Des projets de prévention dans le domaine de la santé des migrants et des stratégies spécifiques sont développés par l'unité miges de l'Office Fédéral de la Santé Public (OFSP). L'OFSP a consacré De la période allant de 2002 à 2007, la Suisse a consacré chaque année 3.5 Mio francs suisse pour des projets spécifique.
- L'éducation et la formation sont avant tout du ressort des cantons, qui s'emploient de multiples façons à lutter contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'éducation,

comme en témoigne la déclaration de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) du 6 juin 1991, qui relève que le problème des droits de l'homme sur le plan universel, mais aussi la coexistence, en Suisse, avec des personnes venant d'autres pays et ayant une culture différente, représente un défi pour le système d'enseignement du pays. Ce principe d'intégration s'applique également aux enfants sans papiers : la CDIP a réaffirmé le droit à l'éducation et le principe de scolarisation des enfants sans égard à la légalité de leur statut de séjour auprès des cantons. Les travaux de la CDIP se concentrent u.a. sur l'intégration des enfants migrants et la garantie d'une éducation de qualité pour tous.

- Depuis le 1er janvier 2003, le Service de coordination nationale de la lutte contre la criminalité sur Internet ("SCOCI") est active sur deux fronts. D'un côté il y a une moyenne de 700 annonces par mois qui arrivent par la population et qui sont façonnées et triées. D'autre part, le SCOCI pratique une recherche indépendante sur Internet pour lutter contre la criminalité, avec un accent particulier sur la problématique de la pornographie infantile, l'extrémisme des droites et le racisme.
- Des institutions liées aux médias ont élaboré des codes de comportement afin de garantir l'indépendance et la liberté d'information dans le respect de la dignité humaine et de la non-discrimination. Parmi ces institutions, l'une des plus importantes est le Conseil suisse de la presse, qui est à la disposition du public et des journalistes en tant qu'instance de plainte pour des questions relevant de l'éthique des médias, et qui a rédigé une Déclaration sur les droits et devoirs des journalistes ainsi que des directives en la matière. Il existe également une instance fédérale, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP), qui statue sur des plaintes relatives à des émissions de radio et de télévision suisses.

Question 4: Comment votre gouvernement évaluerait-il l'efficacité du mécanisme de suivi de Durban et d'autres mécanismes des Nations Unies utiles pour traiter la question du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, en vue de les renforcer?

Durban est l'objet de nombreux mécanismes de suivi, parmi lesquels, le Groupe de travail intergouvernemental sur l'application effective du DDPA, le GT sur les personnes de descendance africaine, le Groupe d'éminents experts indépendants, etc. La Suisse est de l'avis que malgré le grand nombre de mécanismes établis suite à Durban, les Etats n'ont pas été suffisamment incités à faire rapport sur la mise en œuvre du DDPA au niveau national. Ce questionnaire est un premier pas dans ce sens, et à cet égard, la Suisse salue ce document qui permettra d'avoir plus d'information sur la mise en œuvre du DDPA par les Etats au niveau interne.

De son côté, la Suisse considère les obligations internationales comme des instruments précieux pour l'autocontrôle et pour l'expertise externe. L'un des instruments les plus utiles est l'obligation pour les pays de remettre périodiquement un rapport aux organes de traité de l'ONU (Treaty Bodies). Ces rapports, par exemple ceux présentés à l'organe de traité de la CERD ou de la CEDAW, représentent des instruments efficaces d'auto-analyse qui fournissent des indicateurs sur l'état actuel de la mise en œuvre des conventions internationales en Suisse (état de la législation, activités politiques, statistiques), et qui, pris dans leur globalité, constituent un système en soi d'alerte précoce et de suivi.

Le Service de lutte contre le racisme (SLR) met actuellement en place un système de « monitoring » du racisme, de la xénophobie et de la discrimination. Afin de disposer d'une panoplie d'instruments permettant d'observer le phénomène du racisme de manière aussi exhaustive que possible, un tel système de monitoring doit réunir de nombreux éléments :

- des données d'ordre structurel (indicateurs de l'intégration, recensement des cas de racisme) ;
- des sondages d'opinion de sources publiques ou privées ;
- une évaluation de l'effet des mesures prises en matière de lutte contre le racisme ainsi qu'en matière d'intégration.

A cet effet, il s'appuie sur des données, instruments et méthodes dont les pouvoirs publics, les organisations internationales et la société civile disposent déjà et prévoit l'élaboration de nouveaux instruments en collaboration avec divers partenaires.

Question 5: Quelles sont les mesures prises par votre gouvernement en vue de ratifier ou d'appliquer la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de donner suite aux recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale?

En ce qui concerne la législation sur la discrimination en vigueur en Suisse, nous tenons à souligner que la Suisse a, d'une part, ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux, dont la CERD ainsi que la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. D'autre part, la Suisse s'est engagée à garantir l'exercice sans discrimination des droits de l'homme consacrés par les Conventions qu'elle a ratifiées. Un traité international ratifié par le Conseil fédéral fait partie de l'ordre juridique suisse dès la date de son entrée en vigueur en Suisse, sans qu'il y ait besoin de le transposer dans l'ordre juridique interne par l'adoption d'une loi spéciale. Ce principe peut être déduit d'une part de l'article 190 de la Constitution, qui prescrit que, dans tous les cas, le Tribunal fédéral applique les lois fédérales de même que le droit international, et de l'article 189 alinéa 1 let. b de la Constitution, d'autre part, qui règle aussi, dans le cadre de la juridiction constitutionnelle, les recours en cas de violation d'un traité international. Le Tribunal fédéral a souvent consacré dans sa jurisprudence récente la primauté du droit international public sur le droit interne, ce qui pourrait expliquer qu'aucune communication au sens de l'article 14 CERD n'a été introduite contre la Suisse jusqu'à présent.

Au niveau national, forte de son attachement aux valeurs de tolérance et de respect, la Suisse fait clairement apparaître à l'article 8 de la Constitution fédérale de 1999 que l'égalité devant la loi est un droit de l'homme et qu'il s'applique dès lors aux Suisses comme aux non-ressortissants (1^{er} al.). Selon son 2^e alinéa, "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".

L'article 261bis du code pénal/art 171c Code pénal militaire, adopté en raison de la ratification par la Suisse de la CERD, érige en infraction l'incitation publique à la haine ou à la discrimination raciale, la propagation d'une idéologie raciste, la négation des crimes contre l'humanité et le refus de fournir un service public. En qualifiant cette violation du droit comme un délit d'office, la possibilité a été donnée à l'Etat d'agir activement contre le racisme dans le domaine public.

Dans le contexte de la lutte contre la discrimination, il faut faire mention des nombreuses dispositions que contiennent le Code civil suisse (Par exemple, l'art 28 CC portant sur la protection de la personnalité) et le Code des obligations (Droit du travail, baux à loyer). La personnalité du travailleur est ainsi protégée par un grand nombre de normes de droit privé et de droit public. Le principal point de référence est la clause générale de protection de la personnalité du travailleur qui figure à l'art. 328 CO. De plus, les dispositions de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg) entrent dans le cadre des normes relatives à la protection de la personnalité dans les relations de travail (privées et publiques). Ainsi l'art. 3 LEg interdit toute discrimination en raison du sexe et s'applique à l'embauche et aux conditions de travail. En outre, la loi sur les étrangers fait office d'exemple en ce qui concerne la promotion de l'égalité des chances et de l'accès égal des populations étrangères aux structures de base, à savoir l'école, la formation professionnelle et le travail.

La Suisse possède donc des instruments juridiques pour la lutte contre toutes les formes de discrimination.

Question 6: Veuillez énoncer et exposer les bonnes pratiques adoptées dans votre pays en matière de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Au niveau international, la Suisse est impliquée dans les démarches menées au sein de l'OSCE. Elle a participé activement au suivi de la conférence de l'OSCE sur l'antisémitisme et les autres formes d'intolérance (Cordoue, 8-9 juin 2005) et aux conférences de l'OSCE consacrées à la lutte contre la discrimination et pour la promotion du respect mutuel et de la compréhension (Bucarest, 7-8 juin 2007).

La Suisse participe activement depuis 2004 à la « Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research » ce qui permet des échanges continus entre spécialistes et favorise la concrétisation de projets novateurs sur le terrain. Au sein de l'administration fédérale, la question de savoir s'il est possible d'établir un monitoring systématique des attitudes racistes, y compris d'attitudes antisémites, est actuellement à l'examen. Sur le plan national, la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) coordonne les activités menées dans les cantons dans le cadre de la Journée de la mémoire de l'Holocauste.

Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive des initiatives prises pour lutter contre le racisme:

- Afin que les résultats de la Conférence mondiale de Durban soient accessibles à un large public, le Service de lutte contre le racisme a publié en 2002 un manuel de 80 pages regroupant les décisions prises sous une forme lisible, synthétique et attrayante. Cette publication, éditée dans les trois langues nationales, a été envoyée à l'ensemble des acteurs potentiels de la lutte contre le racisme en Suisse.
- Les corps de police cantonaux, en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique (OFS), planifient pour fin 2008 la révision des statistiques criminelles de la police. Dès 2010, toutes les infractions enregistrées par la police seront déclarées de la même façon dans toute la Suisse. Les violations des normes pénales anti-racisme (art. 261^{bis} Code pénal) seront toujours recensées avec indication des motifs racistes de la poursuite pénale. Sur la base de ces données, il sera possible à l'avenir de procéder à une étude systématique et à l'analyse des affaires de racisme. Ces nouvelles statistiques de la police doivent également permettre de recenser le statut de séjour des étrangers qui commettent des délits ou des crimes. Cette possibilité permettra de dépassionner le débat sur la "criminalité étrangère" et aidera à contrôler l'effet positif des plans de prévention.
- A l'initiative de la Commission fédérale contre le racisme et avec le soutien du Service de lutte contre le racisme, plusieurs corps de police cantonaux et communaux ont intégré dans leur programme de formation continue un module portant sur le travail policier en milieu interculturel. Cette formation comprend un espace de réflexion important sur le racisme et la discrimination. Les efforts se poursuivent pour généraliser ce type de formation.
- Les condamnations fondées sur les dispositions pénales anti-racistes de l'art. 261^{bis} CP sont transmises par les tribunaux à la police fédérale. La Commission fédérale contre le racisme reçoit toutes ces données, procède à une analyse systématique et entre les résultats dans une banque de données qui est en ligne et qui peut être consultée sur la page d'accueil de la Commission.
- Le monde du travail représente un des plus importants secteurs dans lesquels le comportement non discriminatoire quotidien doit devenir réalité. A cet égard, la forme du théâtre-forum (ou théâtre interactif) s'est révélée particulièrement probante. De courtes scènes de la vie active sont jouées par des acteurs professionnels. Le public peut ensuite intervenir sur le scénario en mentionnant ses expériences professionnelles, de manière à voir comment on peut mieux se comporter dans certaines situations critiques. Un tel théâtre-forum a été financé par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) de même que par le Service de lutte contre le racisme et est désormais joué avec beaucoup de succès dans de nombreuses écoles professionnelles.
- Enfin, outre les services publics, un très grand nombre d'organisations non gouvernementales se sont engagées avec une détermination et un dévouement irremplaçables, dans la lutte contre le racisme. Ainsi, la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA) et la Société

pour les minorités en Suisse (GMS) établissent et publient chaque année une liste chronologique des affaires racistes.