

2018

Discrimination raciale en Suisse
Rapport du Service de lutte
contre le racisme 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Secrétariat général SG-DFI
Service de lutte contre le racisme SLR

**Discrimination raciale en suisse
Rapport du Service de lutte contre
le racisme 2018**

IMPRESSUM

Traduction: Service linguistique du Secrétariat général
du Département fédéral de l'Intérieur

Layout et impression: Stämpfli, 3001 Berne

Éditeur: Service de lutte contre le racisme (SLR)

Département fédéral de l'intérieur

Secrétariat général

3003 Berne

ara@gs-edi.admin.ch

www.slr.admin.ch

Original: allemand

Berne, septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
SYNTHÈSE DU RAPPORT	6
1 INTRODUCTION	8
2 NOTIONS	10
3 INSTANCES COMPÉTENTES	15
4 CADRE LÉGAL	19
5 RACISME ET DISCRIMINATION RACIALE EN SUISSE : LES DONNÉES	26
5.1 Enquête <i>Vivre ensemble en Suisse</i> de l'Office fédéral de la statistique	28
5.2 Synthèse des données: nombre de cas manifestes	32
5.2.1 Cas ayant fait l'objet de sanctions pénales: condamnations	32
5.2.2 Cas de discrimination vécue	33
5.3 Motifs/caractéristiques de discrimination	35
5.3.1 Motifs de discrimination dans les décisions de justice et les cas traités par les centres de conseil	36
5.3.2 Motifs de discrimination: cas de discrimination vécue en fonction de l'appartenance à un groupe	37
5.4 Domaines de vie les plus touchés par les cas de discrimination vécue	39
5.5 Type de discrimination	39
5.6 Données sur les victimes et les auteurs de discriminations	41
5.6.1 Personnes victimes de discrimination	41
5.6.2 Auteurs de discriminations	42
5.7 Opinions envers certains groupes de personnes	43
5.7.1 Opinions envers les personnes étrangères et les minorités	43
5.7.2 Opinions envers des groupes spécifiques	44
5.8 Conclusion	45

6	MESURES ADOPTÉES EN SUISSE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE	48
6.1	Thématiques et mesures transversales sur le plan national	48
6.1.1	Inscription de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC)	48
6.1.2	Médias et Internet	54
6.1.3	Extrémisme de droite	60
6.2	Mesures par domaine de vie	65
6.2.1	Économie et travail	66
6.2.2	Éducation et formation	71
6.2.3	Logement	77
6.2.4	Santé	83
6.2.5	Domaine social	88
6.2.6	Sport et vie associative	95
6.2.7	Loisirs et sorties	99
6.2.8	Police	101
6.2.9	Armée	110
6.2.10	Procédure de naturalisation	112
6.2.11	Participation politique	117
6.3	Thèmes particuliers	122
6.3.1	Coexistence des communautés religieuses	122
6.3.2	Hostilité à l'égard des personnes musulmanes : explications et mesures	128
6.3.3	Racisme envers les personnes noires : explications et mesures	134
6.3.4	Antisémitisme : explications et mesures	146
6.3.5	La situation des Yéniches, des Manouches/Sintés et des Roms	151
7	CONCLUSION	161
8	AVIS DE LA COMMISSION FÉDÉRALE CONTRE LE RACISME (CFR)	163
9	AVIS DE LA COMMISSION FÉDÉRALE DES MIGRATIONS (CFM)	167
10	BIBLIOGRAPHIE	173
11	LISTES DES ABRÉVIATIONS	178
12	ANNEXES	181

PRÉFACE

La lutte contre le racisme et la discrimination a pris une nouvelle dimension avec l'essor d'Internet et des réseaux sociaux, qui estompe de plus en plus les limites entre réalité et virtualité. La Toile est devenue une caisse de résonance qui permet de propager la haine et d'inciter à commettre des actes racistes. Sur Internet, on déverse des propos qu'on n'oserait pas exprimer face à face ; parallèlement, des actes racistes sont mis en ligne afin de leur assurer la diffusion la plus large possible, comme l'a tragiquement montré l'attentat de Christchurch début 2019. Pour comprendre le racisme aujourd'hui, il faut comprendre Internet, et inversement.

Dans ce contexte, il est indispensable que des acteurs, tant publics que privés, fassent entendre leur voix pour défendre l'idée de respect mutuel, promouvoir des valeurs communes et tracer les limites du tolérable, tant sur les réseaux que dans le monde réel. En Suisse, ils sont d'ailleurs nombreux à s'engager contre le racisme et la discrimination, comme l'atteste ce rapport du Service de lutte contre le racisme.

Ce rapport montre également que le racisme est un problème structurel. Des modifications structurelles sont dès lors nécessaires dans de nombreux domaines – notamment au travail, dans la recherche d'un logement ou dans la vie publique – pour que toutes les personnes puissent participer sur pied d'égalité à la vie de notre société, quelle que soit leur origine, leur nationalité ou leur appartenance religieuse. Le racisme et la discrimination qui en découle doivent être identifiés et appelés par leur nom. Ce rapport y contribue et c'est l'un de ses mérites.

Alain Berset, conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'intérieur

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La discrimination raciale est d'autant plus difficile à identifier qu'elle se manifeste sous des formes diverses et variées. La seule façon d'obtenir une vue d'ensemble du phénomène est d'agrèger les données de différentes sources. Le quatrième rapport sur la discrimination raciale du Service de lutte contre le racisme, portant sur les années 2017 et 2018, propose une synthèse des dernières données disponibles et présente les mesures de lutte contre le racisme prises par l'État et la société civile. Outil de référence pour les professionnels et toutes les personnes intéressées, il sert aussi d'instrument de monitoring pour suivre l'évolution de la discrimination raciale en Suisse sur le long terme.

Les données analysées dans le rapport proviennent des sources suivantes: derniers résultats de l'enquête Vivre ensemble en Suisse (VeS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), statistiques sur les principaux domaines de la vie courante et sur différents groupes de population (indicateurs de l'intégration, p. ex.), observations des centres de conseil et décisions de justice. Le rapport identifie les tendances et les situations dans lesquelles la discrimination est systématique:

- L'ampleur du racisme dont fait état l'enquête VeS reste stable, mais n'en demeure pas moins élevée: une personne sur trois déclare être dérangée par la présence de personnes perçues

comme différentes. Les opinions négatives concernent toujours majoritairement les personnes musulmanes. En revanche, le racisme est considéré comme un problème de société sérieux: un tiers des personnes pense qu'il faudrait en faire davantage pour le combattre.

- Les jeunes sont particulièrement touchés par la discrimination: selon l'enquête VeS, la proportion de jeunes de 15 à 24 ans ayant subi une discrimination au cours des cinq dernières années a nettement augmenté depuis 2016, passant de 28 % à 38 %. Pour savoir si les jeunes sont effectivement davantage touchés par la discrimination, il faudrait réaliser des études plus poussées. Ce qui est certain, c'est qu'ils perçoivent manifestement la problématique de façon plus aiguë.

La discrimination raciale se manifeste dans tous les domaines de la vie courante. Le rapport propose un état des lieux détaillé par domaine:

- Les cas de discrimination se manifestent en particulier dans l'embauche et au travail. Depuis des années, ce sont les domaines qui occupent le plus les centres de conseil. Le marché de l'emploi étant considéré comme le principal facteur d'intégration, la discrimination y est vécue comme particulièrement dramatique

et pousse donc souvent les personnes à demander conseil.

- Pour la première fois, la discrimination raciale dans les médias et sur Internet fait l'objet d'un chapitre spécifique du rapport. Les discours de haine sur Internet ont pris une telle proportion et atteint une telle gravité qu'ils nuisent au débat démocratique. Pour y faire face, il faut adopter des stratégies et des mesures appropriées, notamment engager des poursuites pénales, propager systématiquement des contre-discours ou encore renforcer la sensibilisation et la prévention.

Le rapport présente également les mesures de protection contre la discrimination et de lutte contre le racisme qui sont prises dans les différents domaines. Bon nombre de ces mesures restent des interventions ponctuelles, car la protection contre la discrimination n'est toujours pas perçue comme une action à mener sur la durée :

- C'est notamment le cas avec les programmes d'intégration cantonaux (PIC) : si les offres de conseil et les mesures de protection contre la discrimination se sont fortement développées dans le cadre de ces programmes, elles sont encore rarement considérées comme une composante à part entière de l'intégration, mais plutôt comme un volet complémentaire. L'objectif consistant à garantir un accès équitable à toutes les institutions et un traitement non discriminatoire de toutes les personnes

vivant en Suisse par ces institutions n'est pas encore atteint.

- La pérennité des offres de conseil créées ou développées dans le cadre des PIC n'est pas assurée. Les ressources nécessaires pour améliorer la qualité des offres, renforcer leur accessibilité et en assurer la promotion font souvent défaut.
- Les données de l'enquête VeS et les études sur le racisme anti-Noirs montrent que le racisme s'exprime souvent dans la vie de tous les jours par des remarques ou des gestes subtils, mais néanmoins insultants. Il est donc plus difficile de repérer le racisme et de le contrer, même si c'est un problème bien concret pour les personnes concernées, qui le vivent comme une tracasserie et une blessure au quotidien. La lutte contre le racisme doit s'intéresser aux effets sur les victimes plutôt qu'à l'intention des auteurs.
- La présence croissante de personnes ayant une expérience du racisme dans les organisations de la société civile constitue une évolution positive. Grâce à ce vécu et aux activités qu'elles mènent, celles-ci contribuent à élargir le débat dans la société, que ce soit en lançant des mouvements de résistance au profilage racial, des appels à adopter une perspective postcoloniale sur la Suisse ou des propositions en faveur d'un nouveau discours sur la société d'accueil qu'est la Suisse pour les personnes migrantes.

1 INTRODUCTION

La discrimination raciale est un fait. Tel est le constat qui s'impose à la lecture des données et informations recueillies pour élaborer le présent rapport. Ce phénomène influence ainsi l'**accès** à l'emploi, au logement ou encore à des prestations relevant d'autres domaines de l'existence. Il se manifeste aussi dans la **vie de tous les jours**, sans pour autant être identifié comme tel. À cet égard, il est primordial de distinguer d'une part les expériences individuelles et d'autre part la discrimination et le racisme structurels. Le rapport présente des observations sur les deux plans. Cela relève d'autant plus du défi que les discriminations fondées sur l'origine, la couleur de peau, la religion, le mode de vie ou la langue sont souvent subtiles et prennent l'apparence de prétendues différences culturelles.

Le rapport 2018 du Service de lutte contre le racisme (SLR) porte sur les années 2017 et 2018. Lorsque cela s'est avéré nécessaire pour décrire une tendance ou une mesure, il tient aussi compte d'événements de 2019. Avec ce rapport, le SLR propose une vision d'ensemble des sources de données, une analyse globale fondée sur les résultats des enquêtes les plus récentes ainsi qu'une synthèse de la situation et des approches possibles dans les différents domaines.

- La première partie présente les principales notions et les instances compé-

tentes (chap. 2 et 3), aborde tant les bases légales que l'évolution du droit durant la période analysée (chap. 4) et fournit une synthèse des données et des tendances observées en Suisse (chap. 5).

- La seconde partie analyse la situation dans diverses thématiques et divers domaines de l'existence et donne un aperçu des mesures prises contre la discrimination raciale (chap. 6). Elle se penche tout d'abord sur des thèmes et mesures transversaux: la mise en œuvre de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC), le racisme dans les médias et sur Internet – une nouveauté de l'édition 2018 – et l'extrémisme de droite. Suivent une présentation de la situation actuelle dans des domaines particulièrement sensibles, comme le travail, le logement ou l'accès aux prestations publiques, puis un survol des questions en lien avec des groupes de population particulièrement vulnérables.

Selon la deuxième enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), que l'OFS a réalisée en 2018, une majorité de la population (58 %) estime que le racisme constitue actuellement un grave problème social. Selon elle, c'est avant tout à l'État, notamment à la Confédération, et à chacun individuellement d'agir dans ce domaine. Et même si les opinions à l'égard des personnes noires et

de celles de confession musulmane ou juive, ainsi qu'à l'égard des étrangers résidant en Suisse, sont majoritairement positives, plus d'un tiers des participants se disent dérangés par des gens qu'ils perçoivent comme « différents d'eux-mêmes ». À l'inverse, 28 % des personnes sondées indiquent avoir été victimes de discrimination¹.

Si les résultats de l'enquête VeS sont révélateurs des opinions et des cas de discrimination vécus, ils ne fournissent en revanche pas un état des lieux exhaustif sur la discrimination structurelle en Suisse, d'où l'importance de faire le lien entre ces résultats et les données d'autres sources qui révèlent des inégalités systématiques entre les groupes de population. Il est ainsi indispensable de combiner ces résultats aux observations des centres de conseil et aux statistiques concernant les divers domaines de vie (indicateurs de l'intégration de l'OFS et résultats de la recherche) pour identifier des tendances et des situations dans lesquelles la discrimination est systématique.

Après avoir fait le point de la situation, nous nous intéressons aux mesures de protection contre la discrimination en Suisse. Ce tour d'horizon, qui est le plus complet actuellement disponible, ne prétend pas pour autant être exhaustif. Il met l'accent sur les activités des institutions publiques ainsi que sur des activités réalisées à l'échelle suprarégionale. Certains domaines relèvent de la com-

pétence de la Confédération, mais la plupart d'entre eux dépendent des cantons et des communes. De ce fait, tous les chapitres donnent des exemples de mesures d'envergure régionale et locale, prises tant par les pouvoirs publics que par la société civile.

Les prises de position de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) et de la Commission fédérale des migrations (CFM), figurant respectivement aux chapitres 8 et 9, apportent un regard extérieur sur la thématique. En répondant à dix questions, la présidente de la CFR et son homologue de la CFM commentent la situation décrite dans le rapport et l'action de la Confédération, des cantons, des villes et des communes dans le domaine de la protection contre la discrimination.

1 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

2 NOTIONS

Dans des sujets tels que le racisme et la discrimination raciale, s'entendre sur les notions utilisées revient déjà à traiter des questions de fond. Nous n'aborderons ci-après que les principales notions et renvoyons les lecteurs désireux d'en savoir plus à l'étude que le SLR a fait réaliser en 2014, en collaboration avec des spécialistes du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Cette étude visait à préciser les notions en lien avec le racisme et à déterminer leur usage en Suisse et au niveau international².

On entend par **racisme** au sens strict une idéologie qui classe les personnes dans des groupes prétendument naturels appelés « races » en fonction de leur appartenance à une ethnie, un État ou une religion, et qui établit une hiérarchie entre ces groupes. L'être humain n'est alors plus considéré ni traité comme un individu, mais comme un membre de groupes prétendument apparentés et dotés de caractéristiques collectives jugées immuables. Au sens large, la notion de racisme englobe également une vision hiérarchisée de la société qui ne repose pas nécessairement sur une idéologie, n'est pas le fruit

d'une volonté expresse et est même parfois inconsciente. Ce classement des groupes de population, qui marque de son empreinte les structures, les institutions et les dynamiques sociétales, se manifeste dans des rapports de force, des exclusions et des privilèges déterminés. Sauf lorsque la législation en dispose autrement, c'est à cette acception large du racisme que nous nous référons dans ce rapport.

La notion de « race » est une construction sociale qui ne se fonde pas seulement sur des caractéristiques visibles, mais aussi sur de prétendues différences culturelles, religieuses ou liées à l'origine et qui sert de prétexte pour justifier des inégalités d'ordre socioéconomique. Les tenants du racisme biologique postulent, en se fondant sur des caractéristiques visibles, l'hérédité des traits psychiques et sociaux, qu'ils mettent en rapport avec l'infériorité supposée des groupes de population qu'ils dénigrent. Quant aux tenants du racisme culturel, ils fondent l'infériorité de ces groupes sur leur appartenance – réelle ou supposée – à une classe sociale, à une culture ou à une religion.

2 Naguib, Tarek. *Notions en lien avec le racisme: acceptions en Suisse et au plan international. Un état des lieux de la pratique, du droit constitutionnel et du droit international. Une expertise réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme (SLR), Département fédéral de l'intérieur DFI. Winterthour/Berne, 27 août 2014 : www.slr.admin.ch > Droit et conseil > Bases juridiques. Cette étude juridique, publiée en français, allemand et anglais, propose un panorama des réflexions philosophiques, politiques, scientifiques et juridiques qui émergent dans ce domaine, et constitue aussi un document de référence à consulter ponctuellement sur des questions précises.*

Aujourd'hui, la notion de « race » a pratiquement été bannie de l'espace germanophone, où elle est considérée comme un critère inacceptable de classification de l'humanité. Les traités internationaux, cependant, continuent d'en faire un des motifs de discrimination possibles, de sorte qu'elle figure toujours dans les corpus législatifs de la plupart des pays, y compris la Suisse. Dans les pays anglophones, le terme de « race » est un attribut social et n'est donc pas connoté négativement. Pour l'heure, aucun autre terme ou expression ayant un champ sémantique aussi étendu que la notion de « race » et capable de garantir une protection de même niveau contre la discrimination raciale ne s'est imposé. La jurisprudence suisse englobe dans cette notion des caractéristiques tant physiques que sociales, linguistiques et culturelles ou encore historiques³. Quand elles l'emploient dans d'autres textes officiels, donc ni dans la Constitution, ni dans la loi, les autorités précisent que le terme est controversé ou l'écrivent entre guillemets⁴.

La notion **juridique de discrimination raciale** désigne toute pratique qui, au nom de particularités physiologiques, de l'appartenance ethnique ou religieuse ou encore de caractéristiques culturelles (langue, nom) ou de la confession (réelle ou supposée), refuse

certain droits à une personne, la traite de manière inéquitable ou intolérante, l'humilie, la menace ou met en danger sa vie ou son intégrité corporelle. La discrimination raciale peut toucher les indigènes comme les étrangers; elle ne repose pas forcément sur des présupposés idéologiques ou le fait du moins rarement dans la vie courante.

Il faut distinguer ici les incidents relevant du racisme ou de la discrimination raciale des **attitudes racistes**. Ces attitudes ne se fondent pas non plus forcément sur une idéologie ni ne se traduisent en actes racistes dans tous les cas. Lorsqu'elles sont exprimées en privé, les opinions personnelles relèvent de la liberté d'expression. Cela étant, elles peuvent créer un climat de tolérance, voire d'approbation, envers les propos racistes et les actes discriminatoires, même si la majorité des individus ne passerait pas à l'acte.

Il y a **discrimination directe** lorsqu'une personne est, pour un motif illégitime, moins bien traitée qu'une autre se trouvant dans une situation analogue. On est en présence de **discrimination indirecte** quand des pratiques, des politiques ou des lois aboutissent, en dépit de leur apparente neutralité, à une inégalité illicite. Et l'on parle de **discrimination multiple** lorsqu'une personne est discriminée tant en raison de son

3 Message du Conseil fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal (p. 275): « ... dans ce sens large – sociologique –, la race est un groupe d'êtres humains qui, en raison de caractères héréditaires et immuables, se considère lui-même ou est considéré comme différent des autres groupes. »

4 Cet aspect sera approfondi au chapitre 4 (Cadre légal).

origine, de la couleur de sa peau, de sa culture ou de sa religion par exemple qu'en raison de son sexe, de son appartenance à une classe sociale, d'un handicap ou d'une autre caractéristique. Ce phénomène touche par exemple les femmes qui appartiennent à la fois à une minorité ethnique et à une couche sociale défavorisée, et cumulent de ce fait plusieurs caractéristiques qui les rendent vulnérables. Enfin, il y a **discrimination intersectionnelle** lorsque plusieurs formes d'exclusion interagissent de sorte à engendrer une discrimination qui, sans cette interaction, ne se produirait pas. C'est le cas lorsque plusieurs motifs doivent concourir pour qu'il y ait discrimination, comme lorsque la nationalité suisse est refusée à une femme voilée⁵.

La **xénophobie** est une attitude fondée sur des préjugés et des stéréotypes, qui associe des sentiments négatifs à tout ce qui est considéré comme étranger. Par un mécanisme sociopsychologique, l'hostilité manifestée envers les «étrangers» perçus comme tels engendre un sentiment de supériorité. Puisqu'elle se fonde sur des critères socioculturels, la perception des personnes jugées «étrangères» ou «autres» n'est pas innée et peut donc évoluer avec le temps. L'utilisation du terme de xénophobie n'est pas sans danger, car expliquer les mécanismes de stigmatisation par la psychologie et la biologie (le suffixe «-phobie» laissant penser que les préjugés sont une réaction humaine naturelle) revient à attribuer la violence et

l'exclusion à des causes naturelles et à les justifier. Cette notion est néanmoins utile pour désigner une attitude diffuse, pas nécessairement d'origine idéologique, qui repose sur le refus général de tout ce qui est «étranger» et la crainte de la «surpopulation étrangère», et appelle de ses vœux une politique d'immigration discriminatoire et restrictive. Son emploi se justifie aussi par la fréquence avec laquelle elle apparaît dans les traités et documents internationaux (souvent avec la formulation *racism and xenophobia*).

Le racisme peut se manifester sous différentes formes; le fait de les définir une par une permet de mieux en identifier les causes et les manifestations et d'appliquer les mesures de prévention à meilleur escient.

La notion d'**hostilité à l'égard des personnes musulmanes** désigne une attitude de rejet envers les personnes qui déclarent être musulmanes ou dont on suppose qu'elles le sont. Elle peut inclure un rejet des personnes provenant d'un pays déterminé (à majorité musulmane) ou le rejet d'une société jugée patriarcale ou sexiste, ou encore d'une pratique religieuse fondamentaliste. Nous préférons le terme d'hostilité à l'égard des personnes musulmanes à celui d'islamophobie, car l'action de l'État contre la discrimination à l'encontre des personnes musulmanes vise principalement à protéger des personnes ou des groupes d'individus, et non une religion en tant que telle.

5 Cf. Naguib, Tarek 2014, p. 25.

Le **racisme anti-Noirs**, ou **racisme à l'égard des personnes noires**, se rapporte spécifiquement à la couleur de peau ou à la physionomie. Il se caractérise par le fait de tirer des conclusions sur l'essence d'une personne (génotype) à partir de son apparence physique (phénotype), en lui attribuant des comportements ou des traits de caractère négatifs. Contrairement aux opinions et aux comportements racistes fondés sur la religion ou la culture (supposée ou réelle), ce type de racisme se base sur des caractéristiques visibles et constantes. Seuls comptent des traits visibles, comme la couleur de peau, que la personne vive en Suisse depuis des générations ou qu'elle vienne d'arriver, qu'elle soit bien intégrée ou non. Le racisme anti-Noirs puise ses origines dans l'idéologie raciste des XVII^e et XVIII^e siècles, qui a servi à justifier le colonialisme et l'esclavage. En Suisse, il touche des populations très diverses (Suisse d'origine africaine ou américaine, migrants en provenance de ces régions ou de pays européens voisins).

L'**antisémitisme** ou **hostilité à l'égard des personnes juives** peut se traduire par des actes (p. ex. atteinte à la vie, à l'intégrité corporelle ou à la propriété de personnes ou d'institutions juives), mais il peut aussi consister en des convictions, préjugés ou stéréotypes hostiles qui se manifestent clairement ou de manière diffuse dans la culture, la société ou des actes individuels et visent

à rabaisser ou discriminer les personnes et institutions juives. L'hostilité à l'égard des personnes juives est une attitude de rejet envers les personnes qui déclarent être juives ou dont on suppose qu'elles le sont. La notion d'antisémitisme est de nos jours employée comme terme générique et désigne souvent toutes les formes de comportements et d'opinions anti-juifs. L'action de l'État contre la discrimination à l'encontre des personnes juives ou considérées comme telles vise principalement à protéger des personnes ou des groupes d'individus, et non une religion en soi⁶.

Apparu dans les années 80, l'**antitsiganisme** est une notion construite par analogie à celle d'antisémitisme qui désigne les attitudes hostiles et stéréotypées à l'encontre Yéniches, Roms, Sintés et d'autres personnes et groupes estampillés « tsiganes » ou à qui on attribue les traits négatifs associés à ces groupes de population. Selon les époques, l'hostilité envers ces communautés a pris la forme d'une discrimination économique, sociale ou étatique, de persécutions politiques pouvant aller jusqu'à la déportation, l'internement, la stérilisation forcée ou le génocide. Le terme d'antitsiganisme fait débat, car le mot « tsigane » a une connotation raciste.

L'**extrémisme de droite** se caractérise par son refus de l'égalité entre les êtres humains et son idéologie de l'exclusion,

6 Cette description repose essentiellement sur la définition de l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), qui est toutefois reformulée et complétée pour l'adapter à la réalité suisse. Pour de plus amples renseignements: www.holocaustremembrance.com

qui peut aller de pair avec une grande tolérance envers la violence. Toutes les définitions de l'extrémisme de droite font du racisme et de la xénophobie des éléments constitutifs de ce phénomène. Ses partisans sont convaincus de l'inégalité des individus, fondée sur la race ou l'ethnie, et luttent pour une société homogène du point de vue ethnique. Ils ne reconnaissent pas dans les libertés fondamentales et les droits humains des principes universels dont peuvent se prévaloir toutes les personnes. Ils rejettent et combattent aussi le « multiculturalisme » de la société mondialisée et le pluralisme des valeurs qui caractérise les démocraties libérales.

3 INSTANCES COMPÉTENTES

Échelon fédéral

Puisque la protection et la lutte contre la discrimination sont des sujets transversaux qui concernent tous les domaines et tous les niveaux de compétence, il faut que des organes spécialisés dans ce domaine et désignés à cet effet veillent à ce que l'action de l'administration soit concrète et ne se limite pas à des déclarations d'intention. Rattachés pour la plupart au Département fédéral de l'intérieur (DFI), ces organes disposent tous de leurs propres bases légales et cahiers des charges⁷. Ils sont secondés dans leurs tâches par des commissions extraparlimentaires dont la mission consiste en particulier à observer la situation d'un œil critique, à identifier les domaines où des interventions seraient nécessaires et à harmoniser les mesures publiques et privées⁸. Les deux services et les deux commissions ayant pour mission de lutter contre le racisme disposent, avec leurs secrétariats, de douze postes et leurs crédits d'exploitation totalisent près de 800 000 francs par an.

Service de lutte contre le racisme: fondé en 2001, le Service de lutte contre le racisme (SLR) encourage et coordonne les mesures adoptées pour

lutter contre le racisme et la discrimination raciale, tout en soutenant les autorités et institutions aux échelons fédéral, cantonal et communal. Il prend une part active dans la collaboration avec les institutions internationales (en particulier les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et promeut les échanges avec les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche. En décembre 2018, le SLR avait soutenu 953 projets généraux et 436 projets scolaires menés dans toute la Suisse, pour un montant total qui avoisine respectivement les 16,7 et les 5,5 millions de francs.

Service spécialisé Extrémisme dans l'armée: le service spécialisé Extrémisme dans l'armée (S spéc EX A) soutient le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) dans toutes les questions liées à l'extrémisme au sein de l'armée. Il est la centrale d'annonce et de conseil en matière d'extrémisme dans l'armée. Il examine les cas qui lui sont signalés, fournit des conseils en matière de droit, de mesures de lutte et de prévention, ainsi que des informations sur les groupes et mouve-

7 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et Service de lutte contre le racisme (SLR).

8 Les principales commissions concernées par la discrimination raciale sont la Commission fédérale contre le racisme (CFR), la Commission fédérale des migrations (CFM), la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) et la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ).

ments extrémistes. Les militaires de tout grade et de toute fonction, mais aussi les autorités cantonales et communales, les citoyens et les médias peuvent s'adresser au S spéc EX A. Ce dernier propose aussi des cours et des modules de sensibilisation dans les écoles de cadres de l'armée. Créé en 2002, il est rattaché administrativement au Service de lutte contre le racisme depuis août 2005. Il travaille toutefois exclusivement au profit de l'armée et répond au chef du Personnel de l'armée.

Commission fédérale contre le racisme: Commission extraparlamentaire créée en 1995, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a pour tâche d'observer d'un œil critique tous les incidents et activités racistes ou discriminatoires. Selon le mandat du Conseil fédéral, « Elle (...) s'emploie à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, provenance ethnique ou nationale, religion différentes, combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attache une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace ». À l'écoute des besoins et des préoccupations des minorités, la CFR peut exprimer librement son avis sans être tenue de suivre la position des pouvoirs publics ou une ligne politique. La commission comprend seize membres, désignés de manière à garantir une représentation équilibrée des différents groupes d'intérêt, des minorités, des sexes, des langues, des régions et des religions. Elle est secondée par un secrétariat rattaché au Secrétariat général du DFI.

Commission fédérale des migrations: Forte de 30 spécialistes désignés par le Conseil fédéral, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a pour mandat légal de traiter les questions d'ordre social, économique, culturel, politique, démographique et juridique soulevées par la présence des étrangers en Suisse. Cette commission extraparlamentaire conseille le Conseil fédéral et l'administration sur les questions de migration, soutient des projets favorisant la cohésion sociale et publie des études et des recommandations. Son champ d'action va de la protection des réfugiés et des travailleurs migrants à la participation à la vie politique, en passant par des questions liées à la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration.

Échelon cantonal et communal

Tous les **cantons** ont, en vertu de leurs dispositions constitutionnelles ou légales en matière de politique d'intégration, le mandat implicite et explicite de mettre sur pied un programme de protection contre la discrimination. Ils confient la mise en œuvre du mandat d'intégration et de la protection contre la discrimination à des bureaux de l'intégration ou à des délégués à l'intégration. Ces instances ont fondé la Conférence suisse des délégué-e-s à l'intégration (CDI), qui participe à l'élaboration de la politique suisse d'intégration et veille à faire de la protection contre la discrimination l'une des pierres d'angle de cette politique. Le secrétariat de la CDI est tenu par la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC). Les **villes** et les **communes** jouent elles aussi un

rôle capital dans la mise en œuvre de la protection contre la discrimination. À l'instar des cantons, de nombreuses villes ont créé des postes de délégué à l'intégration ou des bureaux d'intégration, qui sont aussi membres de la CDI. Enfin, certains cantons ou villes se sont dotés de services de médiation qui traitent les questions de discrimination liées à l'action des pouvoirs publics.

59 %

**de la population considèrent le racisme comme
un problème de société important.**

4 CADRE LÉGAL

La sensibilisation, la prévention et les interventions non juridiques sont importantes pour s'attaquer durablement au racisme. Toutefois, dans les cas concrets, les victimes doivent pouvoir compter sur une protection juridique. L'interdiction constitutionnelle de discriminer (art. 8 Cst.) et la norme pénale contre la discrimination raciale (art. 261^{bis} CP) sont les principales bases légales sur le plan fédéral. Plusieurs dispositions générales de droit privé sont également applicables en la matière⁹. Au niveau cantonal, l'interdiction de discriminer et la protection contre la discrimination sont inscrites soit dans la constitution, soit dans des lois ou ordonnances sectorielles¹⁰.

La Constitution fédérale suisse garantit à toute personne vivant en Suisse le droit d'être traitée sur pied d'égalité et interdit toute discrimination fondée sur des critères tels que l'origine, la « race », le sexe, l'âge, la langue, la situation sociale, le mode de vie, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou encore un handicap physique, mental ou psychique¹¹. Par discrimination

raciale, on entend toute forme d'inégalité de traitement liée à l'origine, la « race », la langue ou la religion qui ne repose pas sur un motif objectif. En d'autres termes, toute inégalité de traitement fondée sur l'une de ces caractéristiques n'est pas automatiquement constitutive de discrimination; cependant, pour être conforme à la constitution, elle doit être dûment fondée. Par ailleurs, cette interdiction s'applique aussi aux actes non intentionnels, et inclut tant les discriminations indirectes que les discriminations directes.

Le terme de « race » (cf. chap. 2), que les germanophones évitent généralement d'utiliser, reste très courant dans les traités internationaux (et notamment ceux des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE) et dans certains pays comme les États-Unis pour désigner un motif de discrimination ou une catégorie sociale (formée par des personnes susceptibles d'être discriminées). C'est notamment pour cette raison qu'il est toujours employé dans la législation de la plupart des pays, tout en suscitant le débat sur le plan poli-

9 www.guidejuridique-sl.admin.ch > Cadre juridique

10 Par exemple art. 49, al. 3, de la loi sur les soins hospitaliers du canton de Berne, art. 18 de l'ordonnance sur la loi sur l'aide sociale du canton de Zurich, art. 10 de la loi sur la formation du canton d'Obwald, art. 25, al. 1, let. b, de la loi sur le droit de cité du canton de Saint-Gall, art. 10, al. 3, let. a, de l'ordonnance sur la promotion du logement dans le canton de Bâle-Ville, art. 15, al. 2, du règlement sur le personnel de l'hôpital universitaire zurichois, art. 5 du règlement sur le personnel de l'Université de Bâle ou encore art. 25 de l'ordonnance sur le centre d'exécution des mesures pour jeunes adultes d'Arxhof dans le canton de Bâle-Campagne.

11 L'énumération n'est pas exhaustive.

tique. Cette notion figure également dans la Constitution fédérale et dans la législation suisse, dans une acception vaste qui englobe des composants physiques, sociaux, linguistiques, culturels et historiques¹². Quand elles l'emploient dans d'autres textes officiels, les autorités la placent entre guillemets ou en justifient l'usage. En Suisse comme dans d'autres pays, des milieux ont lancé des initiatives ou mené des réflexions pour remplacer la notion de « race » par d'autres expressions, avec des motivations très variées : certains estiment que la notion de « race », puisqu'elle ne repose sur aucune base scientifique, est en soi raciste, tandis que d'autres espèrent, en la supprimant, remettre en question l'existence même du racisme et la nécessité de le combattre. Soucieux de fonder le débat sur des arguments objectifs, le SLR a confié en 2018 le soin à des experts de réaliser un tour d'horizon des débats à l'échelon international et d'en identifier la pertinence pour le droit interne¹³.

Selon cette expertise, quelques pays ont remplacé en partie la notion de « race » par d'autres expressions, sans l'éliminer pour autant de leur législation (il en va ainsi en Autriche, en Finlande ou en Suède, par ex.). Toutefois, les solutions choisies, comme l'« appartenance eth-

nique », l'« ethnie », l'« ethnicité », l'« origine ethnique, sociale et territoriale », l'« origine » ou encore l'« apparence physique », ne recouvrent pas tous les aspects des motifs de discrimination raciale potentiels et ne présentent pas non plus l'avantage de faciliter l'interprétation de la loi. D'autres pays ont en revanche choisi de conserver la notion de « race », soucieux de reconnaître l'existence non des « races », mais du racisme et, partant, la nécessité de combattre ce phénomène. Quelques pays ont opté pour des compromis d'ordre pratique situés entre ces deux positions : le droit pénal français parle ainsi de « prétendues races ». Quelle que soit la solution retenue, l'essentiel est, dans l'optique du droit, qu'elle ne restreigne pas la protection contre la discrimination raciale ni ne l'affaiblisse (en limitant cette dernière par exemple à la discrimination fondée sur l'origine ethnique au sens strict ou sur le fait d'être issu de la migration), et que le respect des engagements internationaux en la matière reste garanti.

Selon le Tribunal fédéral, le motif de l'origine englobe aussi la nationalité, de sorte que les étrangers ne doivent pas être désavantagés par rapport aux Suisses, ni par rapport à d'autres étrangers¹⁴. Toutefois, une inégalité de traitement entre personnes d'origine étran-

12 Message du Conseil fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal (p. 275) : « ... dans ce sens large – sociologique –, la race est un groupe d'êtres humains qui, en raison de caractères héréditaires et immuables, se considère lui-même ou est considéré comme différent des autres groupes. »

13 Mahon, Pascal, Graf, Anne-Laurence et Steffanini, Federica : *La notion de « race » dans le droit suisse. Expertise juridique*, Neuchâtel, 2019 : www.slr.admin.ch > Droit et conseil > Bases juridiques

14 Cf. à titre d'exemple l'ATF 129 I 392, consid. 3.2.2

gère et personnes suisses n'aura pas un caractère discriminatoire dès le moment où elle repose sur un motif objectif. Le fait que les ressortissants étrangers n'ont pas le droit de vote ni le droit d'élection à l'échelon fédéral ne représente pas une discrimination du point de vue légal, car cette inégalité de traitement est inscrite dans la Constitution.

Les droits fondamentaux consacrés par la Constitution fédérale ne s'appliquent directement qu'aux rapports entre l'État et les particuliers (effet vertical), mais, en vertu de l'article 35 Cst, ils doivent aussi, de façon indirecte, être réalisés dans les relations entre particuliers du fait des dispositions de protection prévues par le droit administratif, pénal et privé (effet horizontal).

Au plan de la loi, seul le droit pénal régit explicitement la discrimination raciale. La norme pénale contre le racisme (art. 261^{bis} CP et art. 171c CPM) interdit les actes de discrimination raciale qui sont particulièrement graves (c'est-à-dire ceux qui atteignent une certaine intensité) et qui ont un caractère public (c'est-à-dire ceux qui ne se produisent pas dans le cadre de la famille, dans un cercle d'amis ou dans un contexte de relations personnelles ou empreint d'une confiance particulière). Lorsque l'acte discriminatoire ne revêt pas un caractère public, il faut faire valoir d'autres infractions comme l'injure (art. 177 CP) ou les lésions corporelles graves (art. 122 ss CP). L'article 261^{bis} CP pro-

tège en priorité la dignité humaine (cf. l'art. 7 Cst); de ce fait découle la nécessité de protéger la paix publique, qui permet à la population de vivre en paix et en sécurité. On estime qu'il y a atteinte à la dignité humaine lorsque des actes ou des propos touchent l'essence même de la personnalité d'une personne ou d'une collectivité en la considérant comme inférieure, ou en lui niant la qualité humaine ou le droit à l'existence.

L'État (le canton) doit aux victimes de discrimination raciale une indemnité régie par la loi sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5), lorsque l'infraction occasionne une atteinte directe d'une certaine intensité à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. Cette indemnité, qui a un caractère subsidiaire, est plafonnée. En cas d'atteinte grave, une réparation pour tort moral est prévue, elle aussi plafonnée. Le Tribunal fédéral a précisé à quelles conditions la qualité de victime au sens de l'article 2, alinéa 1^{er} LAVI est reconnue en cas d'acte de discrimination raciale: il faut soit que cet acte soit lié à des voies de fait ou, si tel n'est pas le cas et si l'agression ne constitue pas un autre délit (lésions corporelles, incendie intentionnel, etc.), que cette agression soit particulièrement grave¹⁵. La Cour de Mon-Repos précise que ce n'est pas la gravité de l'acte en soi qui est déterminante pour la qualité de victime, mais la gravité du préjudice subi par la victime¹⁶.

15 ATF 128 I 218, consid. 1.5, et 1.6

16 Ibid, consid. 1.2

Les infractions à la norme pénale contre le racisme étant poursuivies d'office, toute personne qui en a connaissance – et non seulement la victime – peut déposer plainte auprès d'une autorité chargée d'instruire les dossiers (police ou Ministère public). Après le dépôt de la plainte ou l'ouverture de la procédure d'office, l'autorité compétente se charge de réunir les premières preuves. Si les présomptions sont suffisantes, le Ministère public renvoie l'affaire devant le tribunal pénal de première instance compétent. Si les faits sont suffisamment établis, il prononce en règle générale une décision (ordonnance pénale, ordonnance de classement ou ordonnance de non-entrée en matière) sans passer par le tribunal.

Durant la période sous rapport, c'est surtout l'extension de la norme pénale contre le racisme à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, fruit d'une initiative parlementaire, qui a fait l'objet de débats¹⁷. Pendant l'examen du texte de loi proposé, les députés ont vivement débattu de la possibilité d'ajouter le critère de l'identité de genre à celui de l'orientation sexuelle, mais le Parlement l'a rejetée en votation finale. Un référendum lancé contre le projet de loi ayant abouti, c'est le corps électoral qui aura le dernier mot.

Le droit civil met l'accent sur l'action en cessation, en interdiction et en constatation d'une discrimination. Les individus dont les droits de la personnalité

ont été lésés par un acte de discrimination raciale peuvent faire valoir la protection de la personnalité inscrite aux art. 28 et suivants du code civil (CC) ou, si l'acte a été commis dans la vie professionnelle, à l'art. 328 du code des obligations (CO). En droit du bail, les propos racistes envers un locataire ou la résiliation fondée sur des motifs racistes peuvent être qualifiés d'acte contraire à la bonne foi ou d'abus de droit (art. 2, al. 1, CC et annulabilité du congé en vertu de l'art. 271, al. 1, CO) ou encore d'atteinte aux droits de la personnalité (art. 28 ss. CC). Une sous-location ne peut pas être refusée pour des motifs racistes (art. 262, al. 2, CC). En outre, le principe de bonne foi (art. 2 CC) s'applique de façon générale aux rapports de droit privé. En dépit de ces dispositions, le droit privé n'offre pas de protection suffisante contre la discrimination raciale tant qu'il ne précise pas l'interdiction générale de discriminer comme c'est le cas dans la loi sur l'égalité entre femmes et hommes ou dans la loi sur l'égalité pour les handicapés.

Dans le rapport sur le droit à la protection contre la discrimination qu'il a présenté en mai 2016 en réponse au postulat Naef, le Conseil fédéral a analysé diverses mesures susceptibles d'améliorer cette protection en droit privé, et notamment l'introduction de normes supplémentaires contre la discrimination dans certains domaines réglés par le droit privé (p. ex. droit du travail, droit du bail, droit des contrats en général),

¹⁷ Initiative parlementaire de Mathias Reynard *Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle* (lv. pa. 13.407) du 7 mars 2013

l'extension de la portée du droit d'action des organisations, la réduction des frais des procédures civiles et la sensibilisation à la discrimination multiple.

Sur cette base, le Conseil fédéral a élaboré un projet de modification du code de procédure civile, qu'il a mis en consultation au printemps 2018, dans le but de faciliter l'accès des citoyens à la justice et de leur permettre de mieux faire valoir leurs droits dans une procédure civile. Ce projet prévoit notamment de plafonner les avances de frais de justice à la moitié des frais estimés. Les personnes n'ayant pas droit à l'assistance judiciaire gratuite pourraient ainsi saisir plus facilement les tribunaux. Par ailleurs, le droit d'action des organisations ne se limiterait plus aux atteintes à la personnalité, mais s'étendrait également aux litiges en matière de droit du travail ou du bail, par exemple. De surcroît, une organisation qui saisirait la justice, comme une association, pourrait faire valoir en son nom propre les prétentions financières des membres d'un collectif déterminé. Ce projet de loi doit encore être examiné par les Chambres fédérales. Si l'on veut améliorer l'accès à la justice, il reste toutefois primordial, en plus de ces adaptations du cadre juridique, de développer les centres de conseil communaux et cantonaux pour les victimes de discrimi-

nation raciale, et d'améliorer la qualité de leurs prestations¹⁸.

Dans son étude de 2015 sur l'accès à la justice en cas de discrimination, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a constaté que les spécialistes du droit étaient encore insuffisamment formés et sensibilisés en matière de protection contre la discrimination¹⁹, bien que les droits humains et la législation se rapportant à la discrimination raciale fassent partie du programme obligatoire enseigné dans les facultés de droit de Suisse. En outre, il n'existe pas de formation obligatoire pour les juges (l'organisation des instances judiciaires cantonales et la formation des magistrats qui y siègent sont du ressort des cantons) et la législation n'exige aucune formation particulière pour les procureurs et les magistrats de la Confédération²⁰. Cependant, plusieurs universités offrent des cours et des séminaires facultatifs sur la discrimination ou prévoient de le faire (comme les universités de Genève et de Bâle). En complément, le SLR a organisé en 2017, en collaboration avec le CSDH, un colloque sur l'accès à la justice en cas de discrimination, destiné aux juristes et au personnel des centres de conseil. L'objectif de cette rencontre était de faire le point sur les bases légales en vigueur en Suisse et d'aborder tant les stratégies

18 Cf. chap. 6.1.1 (Inscription de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux)

19 Kälin Walter, Locher Reto et al. Accès à la justice en cas de discrimination. CSDH, Berne, juillet 2015: www.csdh.ch > Domaines thématiques > Politique genre > Publications (26.6.2016)

20 Cf. par ex. l'art. 42 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71)

garantissant l'accès à la justice en droit pénal et en droit civil que les obstacles²¹.

Dans le même but d'information, le SLR a mis à jour son guide juridique en étroite collaboration avec le secrétariat de la CFR, et l'a publié sous la forme d'une application web. Le nouveau guide juridique sur la discrimination raciale peut être consulté en ligne depuis juillet 2017²². Conçu pour les spécialistes du conseil, les praticiens, les victimes et les personnes en formation, il permet d'accéder rapidement à toute une série d'informations utiles. Il fournit un aperçu des principales notions utilisées, du cadre juridique et des prestations de conseil disponibles, et il présente sous la forme de modules les règles applicables dans différents domaines (travail, logement, loisirs, etc.). En plus d'exposer les voies de droit envisageables, chaque module propose des moyens d'action extrajudiciaires éprouvés. S'il ne remplace pas une consultation juridique, ce guide fournit cependant des indications sur la situation juridique et permet aux centres de conseil, en particulier à ceux qui ne sont pas spécialisés dans le domaine juridique, de procéder à une appréciation préliminaire de la situation. Le SLR se tient à la disposition des personnes intéressées pour toute information sur les formations complémentaires concernant le

droit applicable en matière de discrimination.

En 2017 et 2018, une soixantaine d'interventions parlementaires ont été déposées sur des sujets en lien avec le racisme, la discrimination raciale et les droits humains en Suisse. Les parlementaires ont fait preuve d'un intérêt accru pour les rapports de la Suisse au colonialisme et à la mondialisation et pour la réglementation des médias numériques²³. Nous commentons certaines de leurs interventions au fil des prochains chapitres.

21 Le dossier du colloque peut être consulté sur le site du SLR: www.slr.admin.ch > Droit et conseil > Bases juridiques.

22 www.guidejuridique-slr.admin.ch

23 La Commission fédérale contre le racisme (CFR) publie une liste des principales interventions: www.ekr.admin.ch > Prestations > Agenda politique du racisme et de l'antiracisme > Racisme/Discrimination raciale

55 %

**de la population estiment
que l'intégration des migrants se déroule
bien en Suisse.**

5 RACISME ET DISCRIMINATION RACIALE EN SUISSE : LES DONNÉES

Le racisme et la discrimination raciale recouvrant une grande diversité de phénomènes, les données qui s'y rapportent proviennent de différentes sources. Afin d'avoir un aperçu de la situation et de garantir un meilleur pilotage des mesures, le Conseil fédéral a confié en 2007 au Service de lutte contre le racisme (SLR) le recensement périodique, à l'intention d'un large public, des opinions et actes discriminatoires racistes en Suisse et des mesures adoptées à leur rencontre²⁴.

Actuellement, différents types d'institutions recensent les conduites et opinions racistes ou discriminatoires. Des organes publics recueillent les actes visés par le droit qui sont à l'origine d'une plainte, d'une procédure ou d'une condamnation. Des médias et des organisations indépendantes, comme des centres de conseil ou des services recueillant des plaintes, répertorient également des incidents dont la justice n'est pas nécessairement saisie. Enfin, des enquêtes représentatives fournissent des renseignements sur la discrimi-

mination vécue par la population et sur les opinions en matière de racisme et de discrimination raciale.

Sur la base de la comparaison et de l'agrégation de ces différentes données, nous indiquons dans ce chapitre, en premier lieu, l'évolution du nombre d'incidents racistes en Suisse au cours des trente dernières années, en distinguant les affaires de discrimination examinées ou sanctionnées par les pouvoirs publics des cas de discrimination vécue. En deuxième lieu, nous proposons une analyse plus approfondie des incidents selon différents critères (motifs de discrimination, milieux dans lesquels se produisent les actes discriminatoires et données socio-économiques relatives aux victimes et aux auteurs de discriminations). En troisième et dernier lieu, nous tirons des parallèles avec les opinions de la population. Les notions et appréciations utilisées proviennent des enquêtes et des sondages à l'origine des données; en droit, seuls sont réputés incidents racistes ou discriminatoires les cas jugés par des tribunaux.

24 Cf. le *Rapport sur les mesures d'intégration* et son annexe (*Catalogue des mesures*, mesure 3.9), Berne, 30 juin 2007 : www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques > Rapport sur les mesures d'intégration et Annexe Catalogue des mesures ainsi que les Objectifs du Conseil fédéral pour 2008, objectif 10 *Promouvoir la cohésion sociale* : www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Archives – Objectifs du Conseil fédéral, Volume I > Les Objectifs du Conseil fédéral 2008

Les données relatives aux opinions de la population sont principalement issues des résultats de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), réalisée pour la première fois en 2016 par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Celle-ci repose sur les conclusions tirées du projet pilote éponyme, mené entre 2010 et 2014 pour le compte du SLR et du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) par l'institut de recherche gfs.bern en collaboration avec d'autres services fédéraux. La méthode de collecte ayant dû être adaptée aux critères et aux normes de l'OFS, la comparabilité des données de l'année 2016 et 2018 avec celles du projet pilote n'est que limitée; cette interruption dans la série de données est indiquée dans tous les graphiques et analyses.

Puisque les données retenues dans ce chapitre proviennent de sources diverses faisant appel à différentes méthodes (cf. liste à l'annexe 1), elles ne permettent pas de formuler de conclusions pertinentes en chiffres absolus. En revanche, eu égard à leur complémentarité, il est possible de les agréger de sorte à identifier l'évolution à long terme et à corroborer ou réfuter des hypothèses²⁵.

Tant des instances internationales (notamment le Comité CERD et l'ECRI) que des organisations de soutien aux victimes (par exemple lors du colloque du SLR sur le racisme anti-Noirs de mai 2018) ont déploré que les statistiques publiques suisses ne relèvent pas de données sur l'appartenance à des groupes particulièrement susceptibles d'être victimes de racisme. Le SLR et l'OFS ont par conséquent décidé en été 2018 de charger un expert externe d'examiner la pratique de la Suisse en la matière²⁶.

Après analyse des normes internationales en la matière et de la manière dont la Suisse et d'autres pays les ont appliquées, l'auteur du rapport conclut que le relevé de données relatives à l'appartenance à une « race » ne représente toujours pas une option pour la statistique publique suisse, et cela tant pour des raisons relevant des droits fondamentaux (en cas de relevés obligatoires) que pour des raisons de faisabilité. Le recours à d'autres notions telles que l'ethnie, le parcours migratoire ou même la nationalité ne constitue pas non plus une solution, puisqu'aucune d'elles ne recouvre tous les critères associés à la notion de « race » (cf. également le chapitre 4).

25 Pour améliorer la lisibilité du rapport, nous ne présentons pas les résultats des tests statistiques. En outre, les chiffres sont arrondis sans décimales et indiqués en pour cent plutôt qu'en valeurs absolues, afin d'éviter de donner une fausse impression de précision et afin de concentrer l'attention sur les tendances confirmées.

26 Haug, Werner: *Données sur l'égalité de traitement et la discrimination sur la base de l'origine et de caractéristiques ethno-culturelles. Situation et options pour la statistique et la recherche*. Berne, 2019: www.slr.admin.ch > Monitoring et rapports > Études et contributions (à paraître en automne 2019)

Pour disposer de données sur les groupes de population vulnérables, il faut par conséquent continuer à combiner de multiples sources (statistique publique et données d'organisations privées, enquêtes quantitatives et recherches qualitatives). L'auteur du rapport recommande toutefois d'améliorer la visibilité des données existantes et de mener davantage d'études approfondies, c'est-à-dire de mieux tirer profit des possibilités de la statistique actuelle (par exemple en réalisant des études à long terme en couplant les données des enquêtes et celles des registres). Il conseille néanmoins d'examiner régulièrement dans quelle mesure les statistiques publiques parviennent à refléter, à moyen et à long terme, la pluralité de la société suisse.

Donnant suite à ces recommandations, le SLR poursuivra et développera, en collaboration avec l'OFS, l'agrégation des données disponibles sur la discrimination raciale en Suisse qu'il a commencée en 2012 et qu'il publie dans son rapport bisannuel. Il a aussi établi une vue d'ensemble des données et sources disponibles avec l'appui d'un expert externe du SFM, en collaboration avec les services et organisations qui récoltent des données à ce sujet en Suisse²⁷. Enfin, il examinera également les mesures susceptibles d'encourager encore davantage la recherche sur le sujet.

5.1 ENQUÊTE VIVRE ENSEMBLE EN SUISSE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE

Après une phase pilote de six ans, le Conseil fédéral a décidé au printemps 2015 de mettre en place un instrument destiné à sonder régulièrement les attitudes, opinions et perceptions de la population suisse face aux différentes formes de racisme et aux questions d'intégration et de « vivre ensemble ». Sa réalisation a été confiée à l'OFS. Menée pour la première fois en 2016, cette enquête sur le *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) est reconduite tous les deux ans. Les années intermédiaires, une enquête plus succincte approfondit des thèmes spécifiques ou explore de nouvelles problématiques. L'objectif est de compléter les données disponibles sur les incidents de discrimination raciale au moyen de données sur les opinions de la population. L'enquête vise ainsi à fournir des informations sur les questions du vivre ensemble et, via l'observation des tendances, à détecter en amont les domaines potentiellement problématiques.

Cet instrument de recueil des données a été élaboré sur la base des expériences du projet pilote *Vivre ensemble en Suisse* de l'institut de recherche gfs.bern. Mais, ayant été intégré aux enquêtes Omnibus que l'OFS mène dans le cadre du recensement de la population, il a nécessité diverses adaptations²⁸. Les données des enquêtes 2016

27 www.slr.admin.ch > Monitoring et rapports > Sources de données en Suisse

28 Pour une présentation détaillée des adaptations faites, cf. le rapport du SLR: *Rapport 2016 sur la discrimination raciale en Suisse*: Département fédéral de l'intérieur DFI, Berne, 2017, p. 24 ss. Cf: www.slr.admin.ch > Monitoring et rapport > Rapport sur la discrimination raciale en Suisse

et 2018 de l'OFS et celles du projet pilote mené de 2010 à 2014 n'étant, pour cette raison, pas totalement comparables, il faudra attendre la troisième enquête, qui sera menée en 2020, pour pouvoir procéder à une analyse approfondie.

L'enquête de l'OFS fournit des informations sur les sujets suivants :

- Sentiment d'être dérangé par certains groupes : quelle est la proportion de la population qui se sent dérangée dans sa vie quotidienne par des personnes de nationalité, de couleur de peau, de religion ou de langue différente, ou par des personnes ayant un mode de vie non sédentaire ? Combien de personnes se sentent dérangées au travail ou dans leur voisinage par des personnes de nationalité, de couleur de peau, de religion ou de langue différente ?
- Opinions sur certains groupes de personnes : comment sont perçues les personnes musulmanes, noires et juives, et quels sont les stéréotypes et les opinions à l'encontre de ces trois groupes de personnes ?
- Opinions sur les étrangers et étrangers : comment sont jugés les droits et obligations des ressortissants étrangers vivant en Suisse, et quelles sont les attentes et opinions quant à leur comportement ou à leur rôle ?
- Sentiment d'être menacé : quelle est la proportion de la population qui se sent menacée par la présence de personnes étrangères ou de personnes suisses, que ce soit de manière générale, en rapport avec le règlement de conflits politiques ou sur le marché du travail ?
- Expérience personnelle de discrimination ou de violence : quelle est la proportion des personnes indiquant avoir été elles-mêmes victimes de discrimination ou de violence ? Dans quelles situations cela s'est-il produit et sur la base de quelles caractéristiques ?
- Intégration et racisme : comment la politique d'intégration suisse est-elle perçue et le racisme est-il considéré comme un problème de société important ? La population pense-t-elle que l'engagement en faveur de l'intégration et contre le racisme est suffisant, et qui, selon elle, devrait en faire plus ou moins ?

L'OFS publie sur son site les résultats de ses enquêtes²⁹. Ce chapitre et le suivant les commentent et les mettent en relation avec d'autres données. De plus, toutes les données sont archivées dans la base de données FORS et sont disponibles pour d'autres projets de recherche³⁰.

29 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

30 FORS est un centre de compétences national pour les sciences sociales qui recueille et distribue des jeux de données complexes et publie les résultats de recherches récentes. Actuellement, les données de l'enquête pilote gfs sont archivées sous : <https://forsbase.unil.ch/project/study-public-detail/13142/>

Dans l'ensemble, l'analyse de l'enquête 2018 de l'OFS révèle que la population a plutôt une image positive de l'intégration des personnes migrantes en Suisse et qu'elle considère le racisme comme un problème de société à prendre au sérieux; presque un tiers des personnes pense qu'il faudrait en faire davantage pour lutter contre ce phénomène. Elles estiment qu'il revient en premier lieu à l'État d'agir dans le domaine, mais aussi à chaque individu et au monde politique.

Par ailleurs, 21 % des personnes se sentent dérangées dans leur quotidien par la présence de personnes ayant un mode de vie non sédentaire, 12 % par des personnes parlant une autre langue, 10 % par des personnes d'une autre religion et 7 % par des personnes d'une autre nationalité ou d'une autre couleur de peau. Au premier abord, il peut paraître étonnant que le mode de vie nomade dérange autant par rapport aux autres critères. Mais de tels écarts ont également été relevés en Allemagne ou dans d'autres pays européens; ces résultats ne concernent toutefois pas le nomadisme à proprement parler, mais des groupes de population particuliers tels que les Manouches/Sintés ou les Roms (qui ne sont pas tous nomades)³¹. L'enquête intermédiaire VeS de 2019 abordera de manière plus précise les opinions de la population sur les modes

de vie non sédentaires, les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms.

Parmi les personnes qui déclarent être dérangées dans leur vie quotidienne par l'un des groupes susmentionnés, 25 % se sentent dérangées au travail et 18 % dans leur voisinage³². Mais si l'on fait abstraction du facteur « langue » au travail, les valeurs obtenues pour la vie quotidienne, le travail et le voisinage se rapprochent toutes de 12 %. Les interviews de la phase de test permettent de supposer que les réponses des personnes interrogées étaient surtout motivées par des raisonnements pratiques (collaboration plus difficile lorsque l'on ne parle pas la même langue) et non par des attitudes de rejet. Cette explication devrait toutefois faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

Les résultats de l'enquête VeS laissent penser que les opinions à l'égard des étrangers sont aussi ambivalentes que dans les pays voisins. Ainsi, la population reconnaît l'utilité économique de ces personnes (64 % des sondés estiment que l'économie a besoin de main-d'œuvre étrangère). Mais parallèlement, certaines opinions critiques sont largement répandues (47 % de la population estiment que les personnes étrangères abusent du système social et 28 % sont d'avis que l'emploi de main-d'œuvre étrangère est source de chô-

31 Antidiskriminierungsstelle des Bundes. *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma*. Berlin, septembre 2014. L'annexe 4 de l'étude donne un aperçu des enquêtes réalisées en Allemagne et dans l'espace européen (en allemand).

32 Cette distinction par domaine de vie ne tient pas compte du groupe des personnes ayant un mode de vie nomade.

mage). De même, moins de la moitié de la population (47 %) est favorable à l'octroi de droits politiques aux personnes étrangères.

Le fait que la population soit majoritairement favorable au regroupement familial (61 %) et à la naturalisation automatique des ressortissants étrangers nés en Suisse (57 %), tout en se déclarant hostile au renvoi de la main-d'œuvre lorsque les emplois se font rares (67 %), prouve bien que les étrangers déjà installés en Suisse sont pour la plupart acceptés comme des membres à part entière de la société. Ces chiffres révèlent cependant aussi qu'une partie importante de la population se montre critique même envers les immigrés vivant déjà en Suisse, ce qui peut évoluer en un sentiment de menace, un sentiment qui a toutefois diminué de 2016 à 2018.

De fait, 12 % des personnes affirment se sentir globalement menacées par la présence d'étrangers en Suisse (contre 16 % en 2016). 63 % ressentent une menace lorsque les migrants règlent en Suisse les conflits de leurs pays d'origine (contre 67 % en 2016) et 16 % estiment que la présence d'étrangers sur le marché du travail constitue une menace (2016: 19%). Inversement, 40 % de la population se sentent menacés lorsque les Suisses règlent leurs conflits de politique intérieure aux dépens des étrangers (contre 44 % en 2016), 9 % se sentent menacés par les Suisses sur le marché du travail (contre 10 % en 2016) et 4 % indiquent se sentir menacés par les Suisses en général (pas de variation par rapport à 2016).

Le chapitre 6 s'intéresse aux opinions envers les trois groupes de population que sont les personnes musulmanes, noires et juives. Nous pouvons toutefois d'ores et déjà noter que ces opinions sont dans l'ensemble majoritairement positives. En effet, 95 % de la population estiment que les personnes noires et celles de confession juive ont des points forts et des points faibles comme tout le monde, et 93 % le pensent pour les personnes de confession musulmane.

L'enquête de l'OFS recense également les cas où la personne interrogée a été elle-même victime de discrimination ou de violence: Ainsi, 24 % de la population ont subi des discriminations ces cinq dernières années en raison de leur appartenance à un groupe de population spécifique, 11 % ont été victimes de violence psychique et 3 % de violence physique. Ces personnes déclarent le plus souvent avoir été discriminées en raison de leur nationalité (58 %) ou de leur langue (27 %); l'appartenance religieuse (15%), la couleur de peau et les signes corporels distinctifs (15 %) sont moins fréquemment mentionnés. L'expérience de discrimination a été vécue en premier lieu dans l'environnement professionnel (50 %) et dans l'espace public (25%); viennent ensuite la formation (19%), la recherche d'un logement, les loisirs et les contacts avec l'administration publique (tous trois 10 %), la police (8 %) ainsi que l'accès à des restaurants, des bars ou des clubs (7 %).

5.2 SYNTHÈSE DES DONNÉES : NOMBRE DE CAS MANIFESTES

Concernant les incidents manifestes, nous faisons ci-dessous la différence entre ceux qui ont des conséquences juridiques (cas ayant fait l'objet de sanctions pénales) et ceux contre lesquels aucune démarche juridique n'a été entreprise ou qui ne relèvent pas du droit en vigueur (cas de discrimination vécue). Les premiers sont recensés par le biais des rapports de police et des décisions de justice, les seconds via les centres de conseil et les enquêtes sur les expériences de discrimination³³.

Si l'augmentation du nombre de cas de discrimination vécue s'est globalement tassée ces dernières années, ce n'est pas le cas des condamnations pour infraction raciste, qui enregistrent sur le long terme une hausse constante, avec toutefois, certaines années, de forts écarts par rapport à la tendance.

5.2.1 CAS AYANT FAIT L'OBJET DE SANCTIONS PÉNALES : CONDAMNATIONS

Le recueil de cas juridiques de la CFR (ci-après « recueil CFR ») répertorie, décrit et analyse les décisions et jugements prononcés en vertu de l'art. 261^{bis} CP qui lui sont transmis soit par le Service de renseignement de la Confédération (SRC), soit directement par les tribunaux ou le Ministère public, sous forme anonymisée³⁴. La statistique des condamnations pénales (SUS) de l'OFS recense toutes les condamnations inscrites au casier judiciaire sur la base de l'art. 261 CP (atteinte à la liberté de croyance et des cultes) et de l'art. 261^{bis} CP³⁵. Pour assurer la comparabilité des données, nous ne recensons ci-après que les infractions pour lesquelles une condamnation est entrée en force.

La figure n° 1 montre que le nombre d'incidents ayant fait l'objet d'une sanction pénale en vertu de l'art. 261^{bis} CP est en constante augmentation depuis l'entrée

33 Il est par conséquent possible que des cas de discrimination vécue soient recensés dans les deux catégories, ce qui ne porte toutefois pas à conséquence puisqu'il s'agit ici d'analyser des tendances. Il faut également prendre en compte le fait qu'il arrive, pour diverses raisons, que les décisions ne soient rendues que des années après l'événement, ce qui a un effet rétroactif sur les séries de données.

34 Le recueil CFR comprend donc également les acquittements et les décisions formelles (lorsque les autorités d'instruction, après un examen sommaire des faits, décident de ne pas ouvrir de procédure pénale ou de classer l'affaire, voire de ne même pas entrer en matière). La figure n° 1 tient uniquement compte des condamnations. Certaines données figurant dans le rapport 2018 varient quelque peu par rapport à celles indiquées dans l'édition 2016, ce qui s'explique par le fait que des jugements sont annoncés avec un certain délai à la CFR, et qu'il faut alors modifier de manière rétroactive les données correspondantes. Il est par conséquent aussi possible que les données 2018 doivent encore être corrigées à la hausse ces prochaines années.

35 Un jugement prononcé en vertu de l'art. 261^{bis} CP peut aussi bien être répertorié dans la SUS que dans le recueil CFR. La différence entre le nombre de cas vient de ce que les autorités cantonales, en dépit de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales (RS 312.3), ne signalent pas tous les cas au SRC. De plus, le recueil CFR recense également les cas relevant du droit pénal des mineurs.

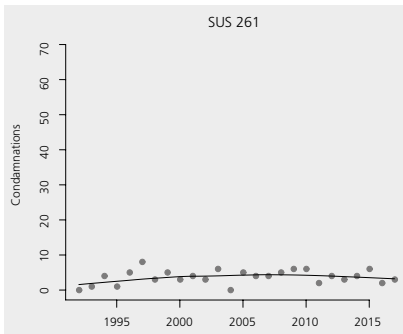
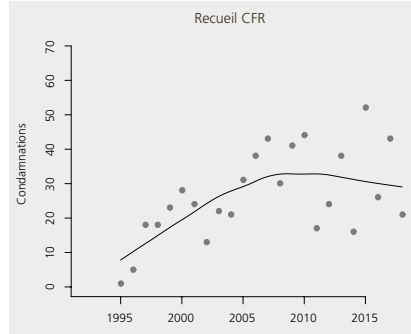
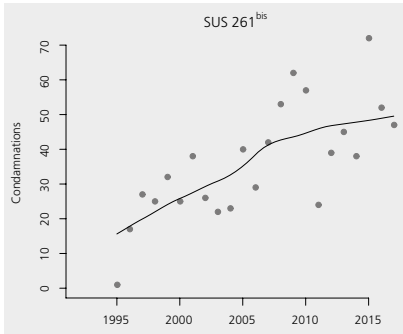


Figure 1 : Cas de discrimination manifeste sanctionnés par des organes de l’État : infractions aux art. 261 et 261bis CP. Les cercles indiquent le nombre de condamnations et la courbe, la tendance lissée au moyen de la méthode LOESS.

en vigueur de la norme antiraciste. Le recueil CFR a répertorié en 2015 un nombre de condamnations jamais atteint, puis une nette diminution. La hausse enregistrée en 2015 est surtout due à une augmentation des délits sur Internet, mais dans l’ensemble, c’est plutôt un tassement de la tendance qui semble se dessiner. Les condamnations prononcées sur la base de l’art. 261 CP se maintiennent en revanche à un faible niveau.

5.2.2 CAS DE DISCRIMINATION VÉCUE

Les centres de conseil et les services de signalement enregistrent aussi les incidents d’ordre raciste ou discriminatoire

qui ne débouchent pas nécessairement sur une sanction pénale (p. ex. parce que l’affaire a été classée, parce que les conditions pour engager une procédure ne sont pas toutes remplies, ou parce que la victime ne veut pas introduire d’action en justice). Parallèlement, ils ne recensent qu’une petite partie des incidents réels, car les victimes n’ont pas toujours accès à un centre de conseil, souhaitent surmonter l’expérience de la discrimination sans aide professionnelle ou n’ont pas vécu l’incident comme une discrimination. Il est en outre probable que de nombreuses victimes préfèrent s’adresser à un service ou à une personne de confiance plutôt qu’à l’un des

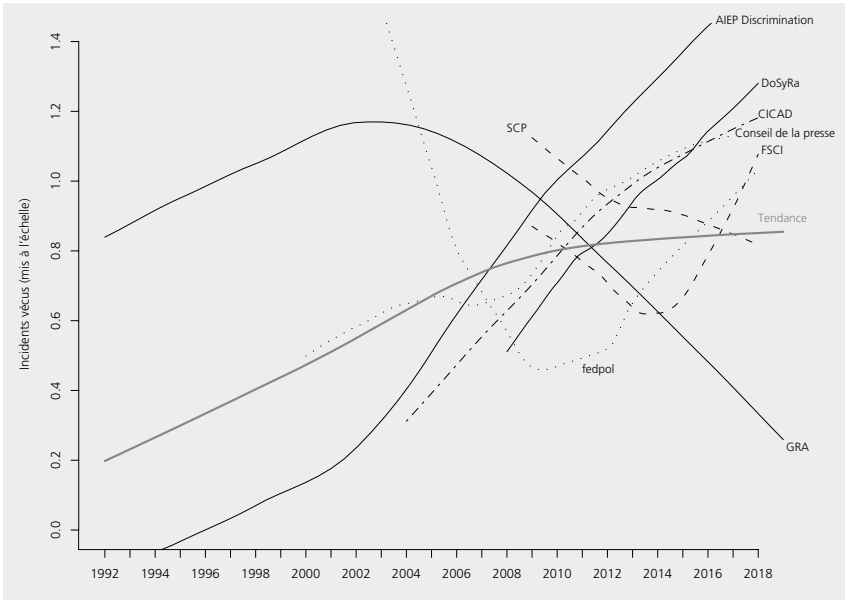


Figure n° 2 : incidents manifestes, que les victimes ont ressentis comme constitutifs d'une discrimination : cas recensés par les centres de conseil, événements connus, dénonciations et données des services de signalement. Pour que la comparaison soit possible d'une période à l'autre, toutes les données ont été standardisées (mises à l'échelle), de sorte que seules les tendances sont affichées (LOESS). La courbe de la haine raciale fournie par l'AIEP, qui n'enregistre pas de changement notable, ne figure pas dans le graphique pour des raisons de méthode, mais elle a été intégrée dans la tendance générale. La courbe noire indique la moyenne lissée des tendances lissées.

centres de conseil spécialisés, mais que ce service ou cette personne n'enregistre ou ne signale pas les incidents d'ordre raciste ou discriminatoire en tant que tels³⁶.

Comme expliqué en introduction, il est indispensable de se fonder sur diverses sources et de recourir à différentes mé-

thodes pour établir une statistique des cas de discrimination raciale. Cette pluralité, nécessaire si l'on veut disposer de données nuancées, ne va pas sans difficulté et vouloir en tirer un tableau illustrant clairement la situation reste un gageur. La figure 2 illustre les évolutions enregistrées par chacune des sources ainsi que la tendance générale

36 Nous ne tenons pas compte des données figurant dans le rapport du Service du renseignement de la Confédération (SRC) sur les incidents d'extrême droite, même si le seul fait de figurer dans ce recueil officiel est en soi une sanction. Depuis 2007, ce rapport ne recense que les événements présentant des actes de violence, de sorte que le nombre d'incidents rapportés diminue nécessairement cette année-là. Toutefois, le nombre d'incidents continue à fléchir lors des années suivantes (76 cas en 2008, 16 en 2017).

(« trend »), calculée au moyen d'une méthode statistique.

Dans l'ensemble, l'augmentation des cas de discrimination vécue a fléchi au cours des dernières années, bien que les données de plusieurs sources indiquent une tendance à la hausse (figure n° 2)³⁷. Ce sont en particulier les chiffres fournis par la fondation GRA³⁸ et par la SPC qui ont baissé. La fondation GRA enregistre jusqu'en 2004 une augmentation des incidents racistes, suivie d'un net recul. Les données de la FSCI, qui faisaient état en 2014 d'un nombre particulièrement élevé d'incidents, rejoignent ensuite la moyenne observée sur les années précédentes. Quant aux chiffres de

la CICAD, ils indiquent par contre une poursuite de l'augmentation des cas.

5.3 MOTIFS/CARACTÉRISTIQUES DE DISCRIMINATION

Si les caractéristiques réelles ou supposées motivant une discrimination ne semblent guère varier avec le temps³⁹, les données disponibles de l'Enquête sociale européenne (European Social Survey, ESS) indiquent néanmoins une hausse des actes discriminatoires fondés sur la nationalité de 2002 à 2014, qui semble se tasser en 2016. En revanche, les actes discriminatoires pour d'autres motifs n'ont pas augmenté.

37 Sources utilisées : base de données du système de documentation et de monitoring sur le racisme (DoSyRa), rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande publié par la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), rapport sur l'antisémitisme de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), rapport de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA), informations de l'Office fédéral de la police (fedpol) concernant la criminalité sur Internet (dans les précédents rapports, la source indiquée ici était « SCOCI »), plaintes adressées au Conseil suisse de la presse, celles déposées auprès de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) et infractions recueillies par la Statistique policière de la criminalité (SPC). Signalons que la hausse du nombre des cas dans cette section pourrait notamment s'expliquer par une meilleure sensibilisation, et donc par une recherche et une saisie plus efficace des données, mais cette hypothèse ne semble pas convaincante étant donné le grand nombre de sources retenues.

38 Le rapport sur l'antisémitisme répertorie les actes antisémites en Suisse alémanique. En 2008 et 2009, les chiffres étaient fournis par la FSCI ; depuis 2010, ce rapport est publié en commun par la FSCI et la GRA. Il comptabilise non seulement les actes signalés, mais aussi les incidents mentionnés dans les médias ; ceux qui apparaissent dans les réseaux sociaux n'ont été activement recherchés et recensés qu'en 2011 ; depuis 2012, ils ne sont retenus que s'ils sont relayés par les médias. En Suisse romande, les auteurs du rapport de la CICAD recherchent en revanche aussi activement des incidents sur Internet et les répertorient séparément, et ces trois dernières années, une bonne moitié des cas répertoriés par la CICAD proviennent des réseaux sociaux et d'Internet. Pour 2018, la FSCI a enregistré 538 incidents sur Internet, un chiffre qui ne pourra être interprété qu'en établissant une comparaison dans le temps. Ces deux rapports diffèrent également de par les méthodes utilisées pour le recensement et l'évaluation.

39 Ces caractéristiques peuvent par exemple être la couleur de peau, la religion, la nationalité, l'origine ou la langue. La notion de « caractéristique » est problématique dans la mesure où elle suggère un rapport objectif avec la personne concernée. Or, il se peut que ce rapport ne soit que supposé (parfois à tort : p. ex. lorsqu'une Suisseuse à la peau foncée est considérée comme une étrangère) ou qu'il ne concerne que par une association arbitraire une personne ne présentant pas la caractéristique en question (discrimination par association : p. ex. envers l'épouse d'un homme musulman).

Source	Nationalité	Couleur de peau	Religion	dont juifs	dont musulmans	Mode de vie nomade
CICAD			174	174		
FSCI			42	42		
DoSyRa	142	96	50	2		
CFR	0	11	7	4	44	4

Tableau n° 1 : Nombre absolu de cas de discrimination manifeste enregistrés, ventilés par motif. Les chiffres se réfèrent à l'année 2018 ; les condamnations figurant dans le recueil CFR n'ont pas toutes pu être ventilées par motif de discrimination.

5.3.1 MOTIFS DE DISCRIMINATION DANS LES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LES CAS TRAITÉS PAR LES CENTRES DE CONSEIL

Les cas recensés dans la base de données DoSyRa concernent en premier lieu des actes discriminatoires fondés sur la nationalité (environ 50 % des cas en 2018), et en deuxième lieu des actes en rapport avec la couleur de peau. En revanche, d'après les données du recueil CFR, les décisions rendues par les tribunaux sur la base de l'art. 261^{bis} CP concernent surtout des discriminations en raison de la religion (39 % des cas en 2018, un chiffre quelque peu inférieur à ceux des années précédentes) et la couleur de peau (61 % des cas en 2018, nettement plus que la moyenne des années précédentes). Le recueil CFR recense par ailleurs davantage de cas d'hostilité envers les personnes juives qu'envers les personnes musulmanes, alors que la proportion est clairement

inversée dans la base de données DoSyRa. Cela pourrait indiquer que les prestations de conseil qui alimentent la base de données DoSyRa d'une part, et la voie judiciaire prise en compte par le recueil CFR d'autre part, ne sont pas utilisées par les victimes de la même manière.

Les différences représentées ici ont peu évolué au cours des dernières années. Dans le droit fil des tendances générales (cf. figure n° 2), la base de données DoSyRa indique une augmentation des actes discriminatoires fondés sur la nationalité, la couleur de peau et la religion. De 2008 à 2018, le nombre de cas traités par les centres de conseil en rapport avec la nationalité est passé de 33 à 142, celui des cas liés à la couleur de peau de 26 à 96 et celui des cas en rapport avec la religion de 4 à 50 (sur un total de 278 cas signalés en 2018)⁴⁰. Sur la même période, le nombre d'actes dis-

40 Pour les actes discriminatoires fondés sur la nationalité, il faut noter que les personnes s'adressant aux centres de conseil sont généralement titulaires d'un passeport suisse ou d'une autorisation de séjour stable. Les sans-papiers en particulier sont souvent plus réticents à se faire conseiller car ils craignent que la divulgation de leur statut n'ait des conséquences négatives sur leur situation de séjour.

criminatoires fondés sur la nationalité est resté relativement stable dans le recueil CFR (6 en 2008 et en 2017 ; 0 en 2018), mais celui des actes en lien avec la couleur de peau a augmenté ces trois dernières années, après une décennie de stabilité (4 en 2008, 9 en 2017 et 11 en 2018). Par ailleurs, ce recueil faisait état en 2015 et 2016 d'une augmentation du nombre de discriminations en rapport avec la religion (tant à l'encontre des personnes juives que des personnes musulmanes), mais cette inflexion ne s'est pas confirmée, puisque des chiffres plus bas ont été relevés pour 2017 et 2018. Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 5.2.2, les données de la CICAD et celles de la FSCI sur les incidents antisémites révèlent elles aussi une forte augmentation des cas, en particulier pour l'année 2014, suivie d'un léger fléchissement⁴¹.

5.3.2 MOTIFS DE DISCRIMINATION : CAS DE DISCRIMINATION VÉCUE EN FONCTION DE L'APPARTENANCE À UN GROUPE

Certaines enquêtes représentatives permettent aux personnes interrogées d'indiquer si elles appartiennent à un groupe victime de discrimination (l'appartenance à ce groupe constituant ici le motif de discrimination). Étant donné que, dans les sources disponibles, le nombre de personnes faisant état d'une

discrimination est relativement modeste, le présent rapport ignore les petits écarts d'une année à l'autre et ne reprend que les tendances clairement marquées.

L'Enquête sociale européenne (ESS) permet d'observer l'évolution des réponses à cette question depuis 2002. Pour la plupart des groupes (constitués autour des critères de la couleur de peau/« race »⁴², de la religion, de la nationalité ou de l'appartenance ethnique), le nombre de réponses positives ne s'écarte jamais d'une fourchette allant de 0,3 à 1,6 % de la population. Fait exception le nombre de personnes déclarant appartenir à un groupe défavorisé du fait de leur nationalité, qui a nettement augmenté, passant de 1 % de la population en 2002 à 2,5 % en 2012 et 2014, pour s'établir ensuite à 1,5 % en 2016. La figure n° 3 illustre la situation de chacun des groupes pris en compte.

Des données complémentaires sont fournies par l'enquête VeS. Tout comme dans l'ESS, la discrimination fondée sur la nationalité y obtient le pourcentage le plus élevé, devant la langue/l'accent, la religion et la couleur de peau. La situation de chaque groupe pris en compte est représentée dans le tableau n° 2. Contrairement à ceux de l'ESS (figure n° 3), les pourcentages indiqués se rapportent aux personnes faisant état

41 Rappelons que la CICAD et la FSCI n'enregistrent que les signalements d'incidents antisémites, ce qui rend impossible toute comparaison entre leurs données et celles des autres sources, qui recensent aussi bien les cas d'hostilité envers les personnes musulmanes que ceux envers les personnes juives.

42 L'enquête proposait la notion de « race » aux côtés de la couleur de peau, sans la définir plus précisément.

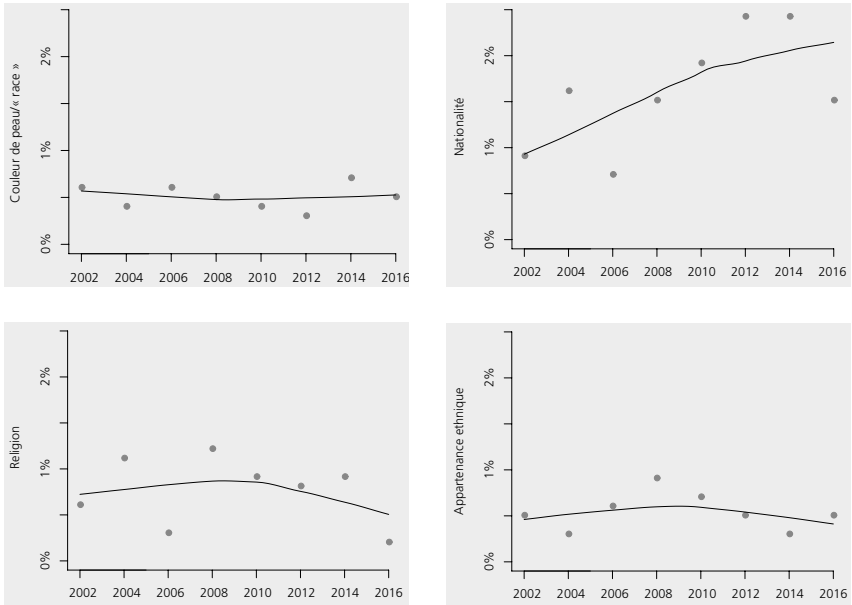


Figure n° 3 : Cas manifestes tirés de l'Enquête sociale européenne (ESS). Pourcentage de la population indiquant appartenir à un groupe victime d'une discrimination fondée sur la couleur de peau ou la « race », la nationalité, la religion ou l'appartenance ethnique. Les cercles indiquent les pourcentages observés et la ligne la tendance lissée au moyen de la méthode LOESS.

d'une discrimination (environ 24 % des sondés) et non à la population résidente. Comme dans l'ESS, le pourcentage d'actes discriminatoires fondés sur la couleur de peau est relativement modeste, mais sur l'ensemble de la population, il correspond à peu près au pourcentage de personnes noires vivant en Suisse (soit 2 %), ce qui laisse conclure à une prévalence très élevée⁴³.

Motif de discrimination	Mentionné
Nationalité	58%
Langue, accent	27%
Religion	15%
Couleur de peau et signes corporels distinctifs	15%
Origine ethnique	11%

Tableau n° 2 : Motifs de discrimination selon l'enquête VeS, 2018. Pourcentage de personnes faisant état d'une discrimination, par motif de discrimination (réponses multiples possibles)

43 Cf. les expériences des victimes du racisme décrites dans Efonyi-Mäder, Denise et Ruedin, Didier : État des lieux du racisme anti-Noir-e en Suisse. SFM Studies #67f. SFM, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 2017.

5.4 DOMAINES DE VIE LES PLUS TOUCHÉS PAR LES CAS DE DISCRIMINATION VÉCUE

Les cas de discrimination se manifestent en particulier dans les domaines de l'embauche et du quotidien professionnel. En revanche, les sources sont contradictoires en ce qui concerne la recherche d'un logement ainsi que le domaine des loisirs et des sorties. Une tendance stable au fil du temps se dégage des données provenant du système DoSyRa et de l'enquête VeS.

tème DoSyRa, et elles ont été mentionnées par 8 % des personnes déclarant être victime dans le cadre de l'enquête VeS. Cette dernière fait par ailleurs état de relativement peu de cas de discrimination dans les démarches administratives ou dans le domaine de la santé. Le recueil CFR enregistre pour les trois dernières années un nombre particulièrement élevé de cas sur les réseaux sociaux (17 en 2017 et 7 en 2018).

Source	Recherche d'emploi	Recherche de logement	École et études	Quotidien professionnel	Démarches administratives	Loisirs et sorties	Santé	Sport et vie associative
DoSyRa	3%	7%	14%	21%	7%	3%	2%	4%
VeS		11%	19%	35%	10%	7%	4%	10%

Tableau 3 : Domaines de vie touchés par la discrimination, d'après différentes sources. Chiffres pour 2018. Les sources utilisées permettent des réponses multiples.

Ces trois dernières années, le système DoSyRa a enregistré une augmentation des cas dans le domaine de l'école et des études (38 incidents sur un total de 278) ainsi que dans le quotidien professionnel (58 cas). Les chiffres fournis par cette base de données pour le quotidien professionnel sont bas par rapport à ceux de l'enquête VeS. Dans les autres domaines, la tendance à long terme semble stable. En 2018, les discriminations de la part de la police représentaient 9 % des cas recensés par le système

5.5 TYPE DE DISCRIMINATION

Quatre sources sont utilisées pour déterminer sous quelle forme se produit la discrimination raciale⁴⁴. Il en ressort que les types les plus fréquents sont les propos racistes et les inégalités de traitement; les actes de violence physique sont plutôt rares. L'enquête VeS 2018 confirme ces chiffres: 24 % des personnes déclarent avoir été l'objet de discriminations, mais seulement 3 % rapportent avoir été victimes de violence physique⁴⁵.

44 DoSyRa, CFR, GRA et FSCI

45 Le tableau n° 4 synthétise les catégories très détaillées du système DoSyRa et du rapport de la GRA afin qu'une comparaison soit possible.

Type de discrimination	DoSyRa	GRA	FSCI	CFR
Violence physique	5%	0%	2%	0%
Inégalité de traitement et discrimination	42%	4%	0%	57%
Propos racistes	49%	0%	76%	14%
Dommages à la propriété	1%	8%	12%	4%
Propagande raciste	2%	4%	0%	0%
Écrits	0%	0%	0%	11%
Rassemblement d'extrême droite	0%	17%	10%	4%
Divers	1%	27%	0%	14%

Tableau n° 4 : Types de discrimination selon quatre sources. Les données 2018 de la CFR n'ayant pas encore pu être ventilées au moment de la rédaction du présent rapport, ce sont celles de 2017 qui figurent dans ce tableau.

D'importants écarts sont observés d'une source à l'autre. Le système DoSyRa recense les cas traités par des centres de conseil, tandis que la fondation GRA recueille les propos ou incidents motivés par des convictions racistes ou xénophobes devenus publics et relayés par les médias, ou encore les cas signalés par des particuliers. Par conséquent, de nombreux cas saisis dans le système DoSyRa concernent en premier lieu des propos racistes, des inégalités de traitement et des formes de discrimination non spécifiées, alors que la GRA, en raison de sa manière de procéder, prend davantage en considération les dommages à la propriété, les incidents survenus dans l'espace public et les rassemblements d'extrême droite à caractère raciste (mais pas nécessairement répréhensibles pénalement).

Dans le système DoSyRa, le pourcentage de cas d'inégalité de traitement/discrimination et de propos racistes a légèrement augmenté depuis 2008,

mais cette tendance s'est infléchi. La proportion de cas de propagande raciste y a par contre diminué. Les autres formes de discrimination n'y enregistrent aucune modification notable. Dans les incidents relevés par la GRA on observe ces cinq dernières années, après une hausse des propos racistes à partir de 2010, un retour à la moyenne des années précédentes, tandis que la violence physique diminue. Enfin, la plupart des données du recueil CFR semblent relativement stables dans le temps ; il faut toutefois mentionner ici aussi une diminution des cas de propagande raciste et un nombre particulièrement élevé de cas d'inégalité de traitement en 2017 par rapport aux années précédentes.

Lieu de naissance	Suisse	Étranger	UE/AELE	Reste de l'Europe	Afrique	Divers
DoSyRa 2018	19%	75%	9%	7%	37%	22%

Tableau n° 5 : Lieu de naissance des personnes venues demander conseil et enregistrées dans la base de données DoSyRa 2018

5.6 DONNÉES SUR LES VICTIMES ET LES AUTEURS DE DISCRIMINATIONS

Les sources ne recensent que rarement les caractéristiques socio-économiques des victimes et des auteurs de discrimination ou, si elles le font, ne les divulguent pas, car il s'agit de données confidentielles. Les informations les plus détaillées sont obtenues dans le cadre d'enquêtes d'opinions (p. ex. caractéristiques socio-économiques de personnes ayant des opinions hostiles envers les personnes migrantes et les minorités)⁴⁶. Mais, dans la mesure où une attitude hostile ne se traduit par nécessairement par des actes discriminatoires, ces données ne fournissent que des informations limitées sur le profil des auteurs effectifs de discriminations.

Selon les sources disponibles, les personnes étrangères restent les premières victimes de la discrimination. Toutefois, le nombre de personnes nées en Suisse s'adressant aux centres de conseil du réseau DoSyRa est en hausse depuis 2008. Ces centres enregistrent aujourd'hui moins de demandes des personnes originaires d'Europe et plus des personnes venues d'Asie, d'Amérique et surtout d'Afrique. Les hommes et les jeunes signalent plus souvent avoir été

victimes d'actes de discrimination raciale que les femmes et les personnes plus âgées (cf. chap. 5.6.1) et sont aussi plus souvent condamnés pour de tels actes (cf. chap. 5.6.2).

5.6.1 PERSONNES VICTIMES DE DISCRIMINATION

La base de données DoSyRa recense certaines caractéristiques des personnes qui se sont adressées aux centres de conseil. Si les hommes sont légèrement surreprésentés dans cette base de données, il n'en va pas de même dans les enquêtes ESS et VeS, qui ne révèlent pas de différences significatives en fonction du sexe. Cela porte à conclure que les hommes cherchent certes un peu plus souvent conseil, mais que la fréquence des actes discriminatoires (en particulier ceux reposant sur la religion et la couleur de peau) ne varie pas en fonction du sexe. Les étrangers indiquent plus souvent que les Suisses faire partie d'un groupe discriminé.

46 Enquêtes ESS et VeS

Groupe d'âge	Sentiment d'être discriminé 2016	2018
15–24 ans	28%	38%
25–39 ans	31%	34%
40–54 ans	22%	24%
55–64 ans	20%	18%
65+ ans	8%	11%

Tableau no 6: Personnes se sentant discriminées, par catégorie d'âge; VeS 2016

Dans le système DoSyRa, la ventilation par âge ne permet pas de comparaison. L'enquête VeS fournit davantage d'indications, car elle recense les principales caractéristiques démographiques des personnes discriminées en raison de leur appartenance à un groupe.

Le tableau n° 6 montre que les expériences de discrimination sont particulièrement fréquentes dans la première moitié de la vie, puis diminuent fortement à partir de 65 ans. On y observe aussi une nette augmentation, de 2016 à 2018, de la proportion de personnes de 15 à 24 ans qui estiment avoir été discriminées⁴⁷.

Si le niveau de formation n'est pas mentionné dans ce tableau, les enquêtes ESS et VeS indiquent qu'il n'y a pas de relation entre le niveau de formation et l'expérience de discrimination. De

même, la probabilité d'appartenir à un groupe discriminé est similaire à la campagne et en ville.

5.6.2 AUTEURS DE DISCRIMINATIONS

La statistique des condamnations pénales (SUS) et la statistique policière de la criminalité (SPC) permettent d'esquisser le profil des auteurs condamnés et des prévenus. Pour ce qui est des auteurs, le profil type est celui d'un homme suisse en âge de travailler; il en va de même de celui des prévenus, à la différence près que chez eux toutes les classes d'âge sont représentées. Le pourcentage d'hommes et de Suisses varie peu d'une année à l'autre, aussi bien dans la SUS que dans la SPC. Ce constat n'est guère surprenant, dans la mesure où les hommes sont surreprésentés dans les statistiques de la criminalité. En revanche, le pourcentage de prévenus et de condamnés de moins de 18 ans diminue au fil du temps.

Les opinions racistes ne reposent pas forcément sur des présupposés idéologiques et elles ne se traduisent pas nécessairement en actes, mais elles créent un climat de tolérance, voire d'approbation, envers la discrimination raciale, même si la majorité des individus ne passerait jamais à l'acte.

Les ouvrages scientifiques, les enquêtes et les expériences recensées permettent

47 Pour expliquer ce résultat, on peut émettre l'hypothèse que les enfants d'immigrants qui ont grandi en Suisse ressentent d'autant plus fortement la discrimination qu'ils s'attendent moins à en être victimes (cf. Auer, Daniel; Ruedin, Didier: Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In: *Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus*. Steiner Ilka; Wanner, Philippe, IMISCOE Research Series, New York, Springer, 2019).

	H	F	0–17	18–34	35–59	60+	Suisses	Étrangers
SUS 261 ^{bis}	89%	11%	4%	30%	38%	28%	73%	27%
SPC (prévenus)	78%	22%	2%	25%	53%	20%	71%	29%

Tableau 7 : Personnes condamnées (SUS, 2017) et prévenus (SPC, 2018), ventilées par sexe (H, F), classe d'âge et nationalité

de brosser un portrait des personnes susceptibles d'avoir une attitude négative envers les migrants ou envers d'autres minorités⁴⁸ : il s'agit d'individus ayant un faible niveau de formation, accomplissant un travail pas ou peu qualifié, conservateurs, plutôt âgés, sans contact avec des étrangers et ne consentant aucun effort pour surmonter leurs préjugés. L'enquête VeS montrera si ce constat se confirme sur le long terme.

5.7 OPINIONS ENVERS CERTAINS GROUPES DE PERSONNES

5.7.1 OPINIONS ENVERS LES PERSONNES ÉTRANGÈRES ET LES MINORITÉS

Dans l'ensemble, les opinions envers les personnes étrangères et les minorités semblent stables sur le long terme. L'enquête SILC donne une légère diminution des opinions négatives, mais comme ses données sont agrégées à celles d'autres enquêtes, il en ressort une tendance générale en légère augmentation⁴⁹. Les enquêtes Voto (anciennement « VOXIT »), réalisées régulièrement à la sortie des urnes, comportent depuis 1993 une question sur l'égalité des chances entre ressortissants suisses et étrangers (dans la figure n° 4, un refus clair de l'égalité des chances est comptabilisé comme une attitude hos-

48 Cf. par exemple : Pecoraro, Marco ; Ruedin, Didier. A Foreigner Who Doesn't Steal My Job : The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. *International Migration Review*, 50 (3) : pp. 628–666, 2016 ; Freitag, Markus ; Rapp, Carolin. Intolerance Toward Immigrants in Switzerland : Diminished Threat Through Social Contacts. *Swiss Political Science Review* 19 (4) : pp. 425–46, 2013 ; Hainmueller, Jens ; Hiscox, Michael J. Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration : Evidence from a Survey Experiment. *American Political Science Review* 104 (1) : pp. 61–84, 2010 ; Diekmann, Andreas ; Jann, Ben et al. Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz ? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und in der Deutschschweiz. *Soziale Welt* 65 (2) : pp. 185–199, 2014.

49 Sources utilisées : l'Enquête sociale européenne (ESS), l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), *International Social Survey Programme* (MOSAICH-ISSP), enquêtes électorales SELECTS, Panel suisse des ménages (PSM), enquête sur les revenus et les conditions de vie en Suisse (SILC), enquêtes post-votations VOXIT et Voto.

tile)⁵⁰. Si d'autres enquêtes posent également cette question, elles proposent un choix de réponses plus restreint⁵¹.

les Suisses bénéficient de meilleures chances que les étrangers.

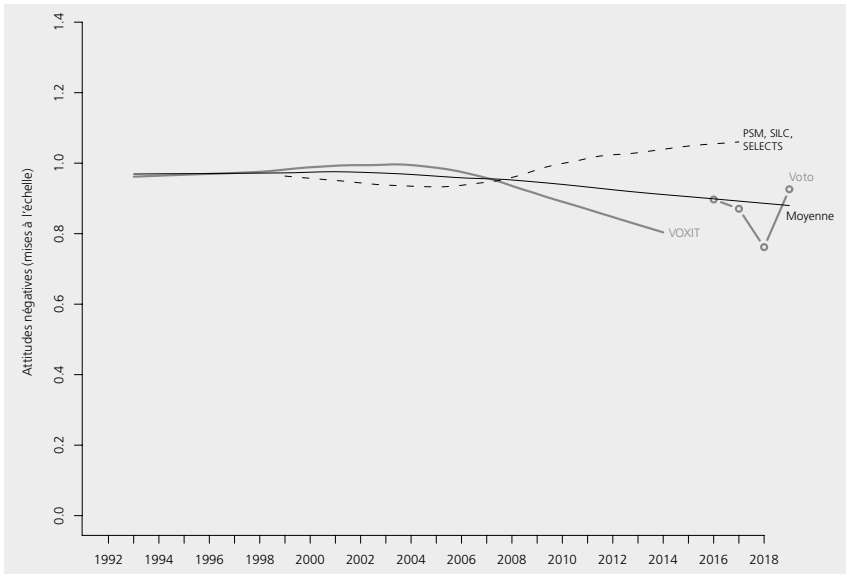


Figure n° 4 : Attitudes quant à l'égalité des chances pour les personnes étrangères. Indication des attitudes hostiles, représentées sous forme de tendances (LOESS) pour une meilleure lisibilité

Les données de VOXIT aboutissent à une régression du pourcentage de personnes opposées à l'égalité des chances – ce qui influence la courbe des tendances – tandis que les autres enquêtes indiquent une légère progression. Les derniers résultats, obtenus lors de l'enquête Voto de 2019, montrent qu'environ 36 % de la population souhaite que

5.7.2 OPINIONS ENVERS DES GROUPES SPÉCIFIQUES

Les enquêtes représentatives sondent les opinions de la population envers certains groupes précis, mais nous ne disposons pas (encore) de longues séries dans ce domaine. Dans le cadre de l'enquête VeS, il est demandé aux personnes interrogées de rejeter ou d'approuver, au moyen d'une échelle d'in-

50 En l'état actuel, les données de l'ESS et de l'enquête VeS ne permettent pas encore d'observer l'évolution sur le long terme. La reconduction systématique de l'enquête VeS vise toutefois à dégager des tendances lors des prochaines éditions.

51 PSM, MOSAiCH-ISSP, SELECTS et SILC

	Personnes musulmanes	Personnes noires	Personnes juives
DoSyRa (cas)	15%	33%	2%
CFR (cas)	17%	61%	22%

Tableau 8 : Pourcentage des cas recensés en 2018 ; les condamnations figurant dans le recueil CFR n’ont pas pu toutes être ventilées en fonction de l’appartenance à un de ces groupes.

tensité allant de 1 à 6, une série de stéréotypes négatifs sur certains groupes de population. On calcule ensuite le pourcentage de personnes approuvant systématiquement les stéréotypes négatifs sur un groupe précis: il en ressort que les personnes musulmanes sont la première cible des attitudes hostiles (14%), suivies de très près par les personnes juives (12%), et de plus loin par les personnes noires (7%). Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence, car il faudrait analyser de manière plus approfondie le biais de la désirabilité sociale et des différentes questions posées (les stéréotypes proposés variaient en fonction de chaque groupe). Notons par ailleurs que l’ordre obtenu ne correspond ni à celui fourni par les cas recensés par DoSyRa, ni à celui des données du recueil CFR (tableau n° 8). Ce recueil fait en effet état d’une nette augmentation des incidents dont sont victimes les Noirs depuis 2017.

Lors de l’enquête VeS, il est également demandé aux personnes interrogées d’indiquer quels types de personnes sont susceptibles de les déranger dans leur vie quotidienne. Les données varient considérablement pour les quatre caractéristiques «couleur de peau», «nationalité», «religion» et «langue», mais avec une proportion d’opinions hostiles légèrement inférieure pour la couleur de

peau et la nationalité que pour les autres motifs, ce qui pourrait s’expliquer par le biais de la désirabilité sociale. Par ailleurs, nous ne possédons pas de valeurs de comparaison pour les questions relatives à la couleur de peau ou concernant les Yéniches, Manouches/Sintés et Roms sédentaires ou nomades. Globalement, ce sont manifestement les signes visibles de modes de vie différents (langue, religion et nomadisme) qui sont perçus comme dérangeants.

Caractéristique	Sentiment d’être dérangé
Couleur de peau	7%
Nationalité	7%
Langue	12%
Religion	10%
Nomadisme	21%

Tableau 9 : Pourcentage de la population se sentant dérangée par les personnes qui possèdent les caractéristiques indiquées. Enquête VeS, 2018

5.8 CONCLUSION

Juxtaposer et combiner les données de diverses sources recensant la discrimination raciale permet d’obtenir, par agrégation, des données plus fiables que celles qu’une seule source pourrait fournir. Si, ces dernières années, l’augmentation du nombre de cas de discrimina-

tion vécue a enregistré un fléchissement en moyenne, celle du nombre de condamnations pour infraction raciste s'est poursuivie de manière constante. Par ailleurs, la hausse de 2016 à 2018 du nombre de jeunes déclarant lors de l'enquête VeS avoir été victimes de discrimination pourrait être un signe de changement de tendance. Nous constatons toutefois aussi que les opinions hostiles envers les étrangers et les minorités ne semblent pas avoir évolué de façon significative, en dépit de la politisation de l'immigration.

Les propos racistes et les inégalités de traitement fondées sur un motif discriminatoire sont les formes les plus fréquentes de discrimination raciale. Si celle-ci touche à peu près autant les femmes que les hommes, ces derniers demandent plus souvent conseil. On observe également que les jeunes et les personnes en âge de travailler sont plus souvent victimes de discrimination raciale que les individus plus âgés. Enfin, il n'est guère surprenant de constater que les personnes étrangères sont les premières victimes de la discrimination.

Les motifs de discrimination varient peu dans le temps. Pour ce qui est des domaines où surgit la discrimination, c'est dans la recherche d'emploi et au travail que le nombre d'actes de discrimination vécue est le plus élevé; dans la mesure où les victimes craignent de perdre leur emploi ou de subir d'autres désavantages, nous supposons que le nombre d'accusations formelles y est bien inférieur au nombre réel de cas. Cet exemple montre que les statistiques sur

les cas portés devant la justice sont insuffisantes pour cerner l'ampleur du phénomène de la discrimination. Elles doivent être complétées par des enquêtes représentatives comme l'*Enquête sociale européenne* (ESS) ou, en particulier, l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), qui recense directement les expériences de discrimination vécues par la population. Ces enquêtes fournissent en outre des informations sur les opinions de la population. Ce n'est qu'en fusionnant les données sur les cas de discrimination avec les données sur l'évolution des opinions dans la population que l'on peut identifier les principaux foyers de tension.

59 %

des personnes pensent que les mesures de lutte
contre le racisme sont adéquates
et 31 % sont d'avis qu'elles sont insuffisantes.

6 MESURES ADOPTÉES EN SUISSE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE

La discrimination raciale se manifeste souvent dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération, mais plutôt de celle des cantons, des villes et des communes. Les compétences étant définies par la Constitution, toute modification ou toute nouvelle attribution doit passer devant le peuple. Si cette particularité propre au système fédéraliste garantit que les mesures adoptées sont adaptées à la réalité des trois échelons politiques et associées à la démarche des organisations de la société civile, elles requièrent toutefois aussi un haut degré de coopération: horizontale entre les services et parties prenantes à chaque échelon de l'État et verticale entre la Confédération, les cantons et les communes.

Nous commencerons par présenter des mesures et des thématiques transversales qui se rapportent à l'ensemble des domaines de vie et des groupes cibles. À cet égard, l'inscription de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC) a de nouveau joué un grand rôle durant la période 2017 à 2018 (6.1.1). Par ailleurs, nous avons décidé d'aborder également, parmi les thématiques

transversales, les médias et Internet (6.1.2) – compte tenu de l'importance croissante du racisme sur Internet – ainsi que l'extrémisme de droite (6.1.3).

Nous poursuivrons en exposant la situation dans les divers domaines de vie et les mesures qui y sont adoptées (6.2). Le chapitre se clôt sur une présentation de la situation et des mesures concernant certaines thématiques concrètes et certains groupes de population précis (6.3). En l'occurrence, la priorité va toujours à l'évolution observée depuis le rapport 2016.

6.1 THÉMATIQUES ET MESURES TRANSVERSALES SUR LE PLAN NATIONAL

6.1.1 INSCRIPTION DE LA PROTECTION CONTRE LA DISCRIMINATION DANS LES PROGRAMMES D'INTÉGRATION CANTONAUX (PIC)

Dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC), la lutte contre la discrimination et la suppression des obstacles structurels et individuels dans l'accès au travail, à la formation, au logement, aux loisirs et à d'autres domaines de vie font

obligatoirement partie de la promotion de l'intégration⁵². Les cantons ont adopté des mesures, d'entente avec la Confédération, afin que les victimes de discrimination puissent bénéficier des conseils de personnes compétentes et que les structures ordinaires soient soutenues et conseillées pour les questions relevant de la protection contre la discrimination⁵³. Ils formulent ces mesures à l'échelon cantonal ou régional, et utilisent des indicateurs et des objectifs contraignants pour en vérifier l'efficacité. Les PIC équivalent ainsi à un plan d'action national de lutte contre la discrimination tel qu'il est recommandé par les institutions internationales (ONU, ECRI, etc.). La première phase de quatre ans des PIC s'est achevée en 2017 et c'est leur deuxième phase (2018–2021) qui est actuellement en phase d'exécution.

Pour la Confédération, c'est le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui répond de l'exécution des programmes généraux, tandis que le SLR suit les travaux qui relèvent de la mise en œuvre et de l'assurance qualité en matière de protection contre la discrimination. Le

contrôle de la réalisation des PIC se fait au moyen d'une grille d'évaluation à remplir chaque année et d'un rapport complet à fournir tous les quatre ans, à la fin de chaque phase du programme. Par ailleurs, le SLR règle les questions en suspens en rapport avec les projets de mise en œuvre directement avec les 26 responsables cantonaux de l'intégration. Les explications qui suivent se fondent sur ces documents et sur des échanges personnels. Signalons d'emblée que quelques villes ont aussi apporté leur pierre à la définition de mesures novatrices en matière de lutte contre le racisme et de protection contre la discrimination. En effet, les villes sont souvent en première ligne lorsqu'il s'agit de gérer la diversité culturelle de façon constructive et peuvent, grâce à leurs processus de décision plus simples, adopter rapidement des mesures concrètes.

Garantie d'une offre de conseil adaptée

L'un des premiers objectifs des PIC dans le domaine de la protection contre la discrimination est de garantir une offre de conseil adaptée. Cet objectif peut être considéré comme atteint, car cha-

52 S'il est évident que la lutte contre le racisme ne peut être confiée au seul domaine de l'intégration, la question de savoir comment le combattre à bon escient dans le cadre des programmes d'intégration alimente le débat. Signalons ainsi que la protection contre la discrimination et la lutte contre le racisme dépassent le champ d'action de la promotion de l'intégration, en particulier en ce qui concerne les groupes cibles, et que l'intégration et la lutte contre le racisme doivent être considérées comme des approches complémentaires. Ce sujet est abordé par le numéro 42 de *TANGRAM* (Berne, 2018), la revue de la CFR, consacré au travail d'intégration et à la lutte contre le racisme. Plusieurs de ses articles analysent les convergences et les différences existant entre travail d'intégration et lutte contre le racisme du fait des inégalités structurelles toujours plus marquées qu'induirait la politique d'intégration pourtant axée sur l'égalité de traitement. Le chapitre 6.3.3 (Racisme envers les personnes noires : explications et mesures) aborde aussi cette thématique.

53 Le SEM, le SLR et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont formulé ensemble les consignes destinées aux cantons.

cun des 26 cantons disposait, à la fin de la première phase des PIC, d'une offre dans ce domaine, alors que seuls quelques cantons (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD et ZH) proposaient déjà des prestations au moment de lancer leur PIC. Dans un tiers des cantons environ, les conseils sont dispensés par les bureaux de l'intégration cantonaux ou communaux, qui proposent souvent des consultations à bas seuil et aiguillent les cas complexes vers des services spécialisés. Certains cantons ont mis sur pied une collaboration dans ce domaine : ceux du Nord-ouest de la Suisse (BS, BL et SO) ont un centre de conseil commun et ceux de Suisse centrale se sont dotés d'un secrétariat qui veille à coordonner, garantir et améliorer la qualité des prestations de conseil. Les autres cantons collaborent avec des centres de conseil externes. S'agissant des priorités, les cantons qui dispensaient déjà des prestations au début de la phase 2014 à 2017 ont mis l'accent sur l'amélioration de la qualité de leur offre (en particulier en formant le personnel des antennes et en augmentant tant la quantité que la qualité des données saisies). D'autres cantons, qui devaient encore mettre leurs centres de conseil sur pied, ont intégré l'assurance qualité à leur offre dès le début. Compte tenu du budget assigné à ce domaine pour la deuxième phase des PIC (2018–2021), il n'est toutefois pas certain, dans de nombreux cantons, que les res-

sources financières suffisent tant à maintenir le niveau de prestations qu'à investir dans l'assurance qualité.

Les rapports présentés par les cantons indiquent qu'il existe probablement un lien direct entre la notoriété des offres au sein de la population cible et le nombre de demandes reçues par les centres de conseil. L'expérience montre que des efforts continus d'information et de sensibilisation sont nécessaires pour atteindre les groupes cibles, même dans les cantons qui disposent depuis longtemps d'un centre de conseil. Citons à titre d'exemple l'expérience du canton de Genève : son centre de conseil, qui a vu son budget diminuer de moitié, a pratiquement dû cesser d'informer le public de ses prestations, à la suite de quoi il a enregistré un fort recul du nombre de consultations la même année déjà. Genève prévoit maintenant de réaliser un projet pilote afin d'étudier le rapport entre campagne d'information et fréquentation de l'antenne.

Après avoir atteint en 2017 le chiffre de 27 centres de conseil spécialisés dans toute la Suisse, le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme – et, avec lui, sa base de données (DoSyRa) – a enregistré en 2018 un recul à 24 membres⁵⁴. Grâce à DoSyRa, les cantons et leurs antennes disposent d'un système de saisie éprouvé et ont la pos-

54 Le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme a enregistré les départs du *Kompetenzzentrum Integration Thun-Oberland (KIO)*, de *CaBi Antirassismustreff (Saint-Gall)* et du Centre d'information pour étrangères et étrangers *isa (Berne)*. Il convient de noter que pas tous les centres de conseil spécialisés sont membres du Réseau et par conséquent ne saisissent pas leurs cas dans DoSyRa.

sibilité d'aborder ensemble, au sein du réseau, des questions liées à l'assurance qualité, dans le but de garantir à la fois la simplicité, la cohérence et l'uniformité de la saisie des données. Il est par ailleurs prévu que le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme assume toujours plus un rôle de coordination des formations dispensées dans le domaine de la protection contre la discrimination.

Informations et conseils à l'intention de l'administration, des structures ordinaires et du public

Parmi les mesures de prévention contre la discrimination raciale prévues dans le PIC, certaines visent à soutenir et à conseiller les responsables de l'administration et des structures ordinaires et à sensibiliser le public. Les cantons mettent en œuvre ces mesures en fonction de leurs besoins. La première phase du programme a montré qu'au sein des structures ordinaires – qu'il s'agisse des écoles, des services du personnel ou des services sociaux –, les délégués à l'intégration peinent à motiver les responsables à aborder explicitement le sujet de la protection contre la discrimination. Par ailleurs, la démarche doit s'inscrire dans une stratégie globale si l'on ne veut pas se contenter de mesures isolées, à l'impact limité. Il faut donc se doter d'une stratégie qui détermine les structures ordinaires à sensibiliser en priorité et définisse les objectifs et les mesures qui découlent de ce choix.

L'une des mesures qu'appliquent de nombreux cantons pour sensibiliser les structures ordinaires est d'organiser des formations et d'intégrer le sujet de la protection contre la discrimination dans les programmes de formation initiale et continue existants. Il s'agit dans la plupart des cas de cours facultatifs, qui mettent en général l'accent non sur la protection contre la discrimination, mais sur une approche générale des questions interculturelles. S'il est évident que cette démarche met les cours à la portée d'un large public, l'extension de la matière étudiée a pour corollaire que le véritable problème n'est pas abordé, car il est difficile de traiter le sujet de la protection contre la discrimination uniquement dans l'optique de la gestion de la diversité. Pour cette raison, quelques cantons misent désormais davantage sur des programmes de formation ou de coaching spécifiques organisés en fonction des besoins (p. ex. FR, GE et VD). Divers cantons et villes ont recours à des pratiques plus contraignantes pour favoriser l'ouverture de leurs institutions. Le canton de Neuchâtel a ainsi adopté une feuille de route pour une administration égalitaire et ouverte, soit un plan d'action assorti d'une palette de mesures à mettre en œuvre avec et par les structures ordinaires, notamment pour encourager les candidatures issues de la migration à tous les niveaux de l'administration et améliorer la visibilité des centres de conseil pour les victimes de discrimination⁵⁵. Les villes de

55 <https://www.ne.ch> > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

Genève⁵⁶ et de Berne⁵⁷ notamment se sont engagées dans une voie comparable: dans le cadre de plans de mesures, leurs bureaux de l'intégration travaillent en étroite collaboration avec les structures ordinaires afin que celles-ci soient à l'aise dans un contexte de diversité et garantissent à tous et à toutes l'accès à leurs prestations.

Près d'un tiers des cantons et plusieurs villes ont saisi l'occasion offerte par la Semaine de lutte contre le racisme, qui a lieu tous les ans au mois de mars, pour mettre sur pied des séances de sensibilisation et de formation, des activités culturelles et d'autres manifestations afin de sensibiliser le public (AG, FR, GE, JU, NE, SO, SG, TI, VD et VS ainsi que les villes de Berne, Lausanne, Lucerne et d'autres communes). À Bâle-Ville et à Soleure, ce sont des associations qui organisent cette semaine d'action, avec le soutien du canton. En 2018, la ville de Berne est parvenue à convaincre les communes avoisinantes de participer à la campagne d'affichage qu'elle organise à l'occasion de la Semaine contre le racisme. Ces semaines d'action ne font pas que sensibiliser le public, elles permettent aussi de créer des réseaux et de convaincre d'autres organisations de

s'engager dans ce domaine. Ainsi, plusieurs cantons et plusieurs villes en ont tiré parti pour instaurer des collaborations sur des sujets précis avec certaines structures ordinaires.

Plusieurs cantons et villes ont par ailleurs réalisé des mesures de sensibilisation pour atteindre un public plus large. Ainsi, Vaud et Genève octroient depuis quelques années des aides financières à des projets renforçant explicitement la protection contre la discrimination⁵⁸. La ville de Zurich a quant à elle lancé des semaines interculturelles en 2018 pour rendre visible sa diversité et la célébrer. Cette initiative, qui comprend des projets artistiques et des activités organisées par la population, se veut une invitation à s'ouvrir à la diversité de la ville⁵⁹. Signalons que les activités conçues pour un vaste public mettent généralement l'accent sur la diversité et non sur le racisme ou la discrimination. Il s'agit là habituellement d'un choix délibéré, car le fait d'aborder explicitement le racisme suscite souvent des résistances (au sein des institutions politiques également). De ce fait, les acteurs de la lutte contre la discrimination optent pour la voie détournée de la diversité culturelle afin d'aborder, ne se

56 www.ville-geneve.ch > Actualités > Dossiers d'information > Genève, ville de diversité

57 www.bern.ch/integration > Fachbereich Information und Vernetzung > Leitbild zur Integrationspolitik und Schwerpunkteplan

58 www.ge.ch > Aides financières, argent et impôts > Aides financières aux associations > Aide à l'intégration des étrangers ou à la protection contre la discrimination; www.vd.ch > Population > Intégration des étrangers et prévention du racisme > Demander une subvention pour un projet d'intégration et/ou de prévention du racisme

59 Cf. <http://about-us.ch/>

rait-ce qu'indirectement, le sujet qui est au cœur de leur action⁶⁰.

La protection contre la discrimination ne se limite pas aux objectifs fixés à son sujet dans les PIC. C'est un sujet transversal, qui doit aussi être pris en compte dans les autres piliers des PIC. Les cantons ont constaté qu'il était nécessaire de prendre des mesures surtout dans les domaines de la formation professionnelle, de l'insertion professionnelle, de l'aide sociale et de la santé, et soutiennent ou réalisent des projets ponctuels dans ces secteurs. La protection contre la discrimination est aussi pertinente dans le domaine de l'intégration sociale, car les discriminations rendent le vivre ensemble plus difficile. Ainsi, les cantons sont tenus de favoriser l'ouverture de la société d'accueil et d'éviter tant les conflits potentiels que la discrimination non seulement à travers l'application de leur PIC, mais aussi dans le cadre de l'*Agenda Intégration Suisse* (AIS)⁶¹. Une grande majorité des cantons appuie en outre des initiatives de promotion du dialogue interreligieux, en particulier dans le cadre de la *Semaine des religions*, qui a lieu chaque année en novembre.

Conclusion

Pour conclure, signalons que la période sous rapport a surtout été marquée par

la fin de la première phase des PIC, par la préparation et le lancement de la deuxième phase et par les travaux liés à l'*Agenda Intégration Suisse* (AIS)⁶². Les PIC 1 ont permis de mettre sur pied et de consolider des centres de conseil, même si les fonds affectés au travail d'information et de communication indispensable pour atteindre les groupes cibles ne sont pas toujours suffisants. Quand les centres de conseil sont peu sollicités, on peut supposer qu'ils n'atteignent pas, ou pas encore, leurs groupes cibles, tandis que quand leurs prestations sont très demandées, ils sont vite confrontés à leurs limites. La situation est d'autant plus inquiétante que la majorité des cantons n'ont pas épuisé les fonds alloués à la protection contre la discrimination dans les PIC 2014 à 2017. Or, les ressources budgétisées pour la deuxième phase des PIC diminuent encore, en particulier en Suisse alémanique, où le canton de Zurich est le seul à prévoir d'allouer plus de 2 % du budget de son PIC à la protection contre la discrimination. Les ressources attribuées à ce domaine sont donc très limitées, voire insuffisantes, outre-Sarine, tandis qu'elles sont bien plus importantes dans la plupart des cantons romands.

À l'occasion des PIC 1, les cantons ont mis en œuvre une foule de mesures

60 Le fait de choisir comme sujet la diversité culturelle peut, en fonction d'une foule de facteurs, souvent dépendants de la situation précise, contribuer à aborder aussi le racisme et la discrimination ou au contraire empêcher tout débat sur cette problématique.

61 Recommandations du SEM concernant la mise en œuvre de l'AIS. Pour en savoir plus sur l'Agenda Intégration, cf. le chapitre 6.2.1 et le site www.kip-pic.ch > Programmes d'intégration cantonaux > Agenda Intégration

62 S'agissant de l'AIS, cf. le chapitre 6.2.1 (Économie et travail)

d'information et de conseil destinées à l'administration, aux structures ordinaires et au public, qui vont des manifestations publiques aux campagnes d'affichage, en passant par des formations et des semaines contre le racisme. La multiplicité de ces actions ne doit toutefois pas dissimuler l'absence, dans la plupart des cantons, d'une véritable stratégie globale de sensibilisation, qui serait destinée tant aux structures ordinaires qu'au public. L'accent sera mis sur cet aspect dans la deuxième phase des PIC (2018–2021). Comme déjà constaté dans le rapport précédent, la population doit en effet avoir été sensibilisée au racisme pour avoir recours aux services des centres de conseil, car les usagers hésitent davantage à s'adresser à une antenne là où le racisme est encore tabou. À cet égard, il faudra analyser d'un œil critique l'impact de la limitation des ressources affectées à la protection contre la discrimination durant la phase de programme en cours. Dans la plupart des cantons, surtout en Suisse alémanique, ces ressources permettent tout au plus de garantir le maintien d'une structure de conseil minimale et de réaliser des mesures ponctuelles de sensibilisation des structures ordinaires et du public, mais ne sont en aucun cas suffisantes pour développer ces mesures et les rendre plus contraignantes. Ce manque de moyens financiers, qui constitue vraisemblablement une entrave considérable à la réalisation des objectifs des PIC en matière de protection contre la discrimination, montre que tous les cantons ne considèrent pas encore ce domaine comme faisant partie intégrante

de la promotion de l'intégration ni comme étant un enjeu aussi pour la population non issue de la migration. Cela risque d'avoir des répercussions négatives non seulement sur les groupes victimes de discrimination, mais menace, en fin de compte, la cohésion de la société entière.

6.1.2 MÉDIAS ET INTERNET

Les médias, tant classiques que numériques, contribuent à former l'opinion publique et à créer un climat favorable ou défavorable au débat social et politique. Ils jouent par ailleurs un rôle d'observateurs en dénonçant des abus ou des dérives et en suscitant le débat. Tant la présence croissante des médias classiques sur Internet et sur les réseaux sociaux (comme les versions numériques des journaux et leurs forums ou la page Facebook de la SSR) que, à l'inverse, l'utilisation croissante par ces médias classiques de contenus provenant d'Internet soulèvent des questions de responsabilité nouvelles quand des propos tendancieux ou racistes sont publiés.

Respect des droits fondamentaux dans les médias classiques

Du fait de la liberté et de l'indépendance que leur garantit la Constitution fédérale (art. 17 Cst), les médias répondent eux-mêmes du respect de la *Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste* (et, en particulier, de son art. 8: respect de la dignité humaine et interdiction de la discrimination raciale). Les médias classiques ont des organes d'autorégulation institutionnalisés (art. 4, al. 1, LRTV): le

Conseil suisse de la presse et l’Autorité indépendante d’examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP). De toutes les plaintes qu’ont reçues ces deux instances en 2016 et 2017, seules quelques-unes se rapportaient à des sujets ayant trait à la discrimination raciale⁶³.

Le Conseil suisse de la presse est l’instance à laquelle le public et les journalistes peuvent recourir pour les questions ayant trait à la déontologie journalistique. Il peut ainsi être saisi de plaintes concernant l’interdiction de discriminer et le respect de la dignité humaine. Dans ses prises de position, le Conseil de la presse a constamment signalé qu’un jugement de valeur négatif porté sur un individu ou un groupe doit avoir une certaine gravité pour pouvoir être qualifié de rabaissant ou de discriminatoire. « La mention de l’appartenance nationale, ethnique ou religieuse n’est discriminatoire que lorsqu’elle se combine à un jugement de valeur négatif fortement dénigrant (...). L’interdiction de discriminer n’empêche d’ailleurs pas de critiquer des individus, mais a pour vocation de prévenir des généralisations qui ne reposent sur aucun motif objectif (...)»⁶⁴. »

Instance parajudiciaire, l’Autorité indépendante d’examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) traite les plaintes portées contre des émissions de diffuseurs suisses de radio et de télévision. Elle n’examine que les affaires que l’instance inférieure, l’organe de médiation de la SSR, a jugées recevables et dont le plaignant l’a ensuite saisie. Ces deux instances s’appuient sur la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40). S’agissant du racisme et de la discrimination raciale, c’est en particulier la jurisprudence de l’AIEP concernant le respect de la dignité humaine et l’interdiction de discriminer (art. 4, al. 1, LRTV) qui est intéressante. Compte tenu de la présence de la SSR sur les réseaux sociaux, il a fallu revoir les dispositions légales en la matière. Ainsi, l’art. 5a LRTV, en vigueur depuis 2016, dispose que les contributions conçues par la rédaction doivent remplir les exigences inscrites à l’art. 4, al. 1. En revanche, les contributions des internautes ne sont pas régies par ces exigences minimales, mais par les règles internes de la SSR (*nétiquette*).

63 Le Conseil de la presse a reçu 127 plaintes en 2017, dont 20 concernaient l’interdiction de discriminer ou le respect de la dignité humaine; de ces dernières, il en a admis trois. Pour 2016, ces chiffres étaient respectivement de 47, six et une. Le rapport 2019, qui rend compte de l’exercice 2018, n’ayant pas encore paru au moment de rédiger le présent rapport, les données mentionnées proviennent des rapports annuels 2018 et 2017 du Conseil de la presse. Informations sur les décisions de l’AIEP: rapports annuels 2017 et 2018, www.ubi.admin.ch > Documentation > Rapports annuels

64 Prise de position no 13/2006, al. II, ch. 2 (traduction SLR). Autres prises de position sur le sujet: 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 et 21/2008: <https://presserat.ch/fr/> > Plaintes

Discours de haine racistes sur les médias numériques et les réseaux sociaux

De façon générale, les mesures d'auto-régulation des médias numériques sont bien moins institutionnalisées que celles des médias classiques et les dispositions prises pour prévenir les commentaires haineux et racistes sont très variables⁶⁵. Or, Internet et les réseaux sociaux sont devenus des vecteurs d'information et de communication essentiels : en 2018, 90 % des Suisses âgés de 14 ans et plus utilisaient Internet au moins une fois par semaine (contre 83 % en moyenne européenne)⁶⁶ et 53 % indiquaient être régulièrement présents sur les réseaux sociaux (soit une hausse de 10 % par rapport à 2014)⁶⁷. S'ils contribuent à la pluralité de la presse et des opinions, les médias numériques sont aussi susceptibles d'être instrumentalisés à des fins politiques et de servir à attaquer des droits fondamentaux ou des membres de minorité ainsi qu'à diffuser des messages racistes.

En raison des conditions et des mécanismes de la communication en ligne, les propos émotionnels et polarisants sur des sujets de société sensibles se diffusent plus rapidement sur la Toile que les messages nuancés, parce qu'ils attirent plus l'attention et suscitent davantage de commentaires. C'est là un terrain fertile pour les discours de haine, qui prennent comme cible en particulier les jeunes, les femmes et les membres de groupes minoritaires⁶⁸. Aucune étude n'a pour l'instant été réalisée en Suisse pour savoir si cette prolifération est le fruit de démarches préconçues ou coordonnées⁶⁹. Il est néanmoins clair que le racisme est de nos jours présent tant sur les réseaux que dans la vie réelle et que tout mandat d'information et de prévention doit dès lors tenir compte du racisme sur Internet.

Les victimes de discours de haine peuvent subir un stress émotionnel, une perte de contrôle et une atteinte à leur réputation ; il arrive aussi qu'elles optent

65 Dans ses rapports de 2013 et 2017 sur le cadre juridique des médias sociaux, le Conseil fédéral dresse un état des lieux détaillé de la situation et des questions : *Cadre juridique pour les médias sociaux. Rapport et rapport complémentaire du Conseil fédéral présentés en réponse au postulat Amherd 11.3912*. Berne, 2013 et 2017.

66 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Culture, médias, société de l'information, sport > Société de l'information > Ensemble des indicateurs > Ménage et population > Utilisation d'internet

67 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Culture, médias, société de l'information, sport > Société de l'information > Ensemble des indicateurs > Ménages et population > Culture et loisirs. En 2017, le réseau social le plus utilisé était Facebook avec 2 milliards d'utilisateurs, suivi d'Instagram (800 millions) et de Twitter (330 millions) : <https://socialmedia-institute.com> > Neue Kommentare > Übersicht aktueller Social Media Nutzerzahlen

68 Cf. notamment Stahel, Lea : *Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective*. Zurich, 2018.

69 Exemple d'analyse de ce genre réalisée en Allemagne : Kreißel, Philip ; Ebner, Julia ; Urban, Alexander et Guh, Jakob : *Hass auf Knopfdruck: Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem koordinierter Hasskampagnen im Netz*. Institute for Strategic Dialogue & Initiative Ich bin hier, Londres, 2018.

pour une adaptation comportementale et renoncent à être présentes sur les réseaux sociaux (« *silencing* »). Les discours de haine gagnent toutefois aussi de simples « spectateurs » en entraînant une radicalisation des opinions. Leur effet est également structurel, en cela qu'ils favorisent la polarisation des positions, le recours à des mécanismes de lynchage en ligne et la désinformation⁷⁰.

Dispositions légales réprimant les discours de haine sur Internet

La lutte contre les discours incitant à la haine et à la violence sur les réseaux sociaux s'appuie tant sur le droit pénal (et en particulier sur les art. 135, 173 ss., 180, 258 ss. et 261^{bis} CP) que sur le droit civil (art. 28 ss. CC) et le droit administratif. L'application du droit en vigueur aux réseaux sociaux bute sur le problème du caractère transnational de ces prestations, car cette application, du fait du principe de territorialité, reste limitée lorsque le critère du lien avec la Suisse n'est pas rempli⁷¹.

Du point de vue pénal, les propos racistes exprimés sur les médias numériques sont régis de la même façon que ceux prononcés dans le monde réel : les limites de la liberté d'expression sont franchies lorsqu'il y a atteinte à la dignité humaine ou incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence. L'incitation à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance « raciale », ethnique ou religieuse est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 261^{bis} CP). Si l'initiative parlementaire Reynard devait être mise en œuvre, cette norme pénale serait étendue au motif de l'orientation sexuelle⁷².

Le nombre et le type d'actes racistes jugés sur la base de l'art. 261^{bis} CP sont restés globalement stables (41 arrêts en 2016, 57 en 2015, 22 en 2014 et 47 en 2013). Il est très rare que des médias soient poursuivis pour délit raciste : le recueil CFR recense deux affaires en 2018 et neuf en 2017 (médias et Internet). En revanche, la part des propos racistes sur

70 Cf. notamment Pew Research Center : *Teens Social Media Habits and Experiences : Survey 2018* : www.pewinternet.org > Internet & Tech > Publications. Brodnig, Ingrid : Hass im Netz. *Was wir gegen Hetze, Mobbing und Lügen tun können*. Brandstätter Verlag, Vienne 2016. Pour une bibliographie récente plus complète : Bojarska, Katarzyna : *The Dynamics of Hate Speech and Counter Speech in the Social Media*. Center for Internet an Human Rights, Europa-Universität Viadrina, Francfort, 2018.

71 En Suisse, contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays, les plateformes ne sont pas obligées d'effacer ou de bloquer les messages sur les réseaux sociaux à la demande des utilisateurs, sauf en cas de décision administrative ou judiciaire (comme c'est le cas en Allemagne depuis le 1^{er} janvier 2018 en vertu de la *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*). Cette obligation fait l'objet d'une controverse, notamment du fait de son éventuelle incompatibilité avec les droits fondamentaux et en particulier la liberté d'opinion.

72 Initiative parlementaire Mathias Reynard *Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle* (lv. pa. 13.407) du 7 mars 2013.

les réseaux sociaux ne cesse de croître (sept cas en 2018 et 17 en 2017)⁷³.

Les poursuites pénales entreprises contre les propos racistes sur Internet sont du ressort des cantons; fedpol centralise les signalements de contenus racistes et extrémistes⁷⁴, renvoie les cas devant les organes cantonaux compétents et coordonne l'action des polices cantonales. Il a aussi pour mission de signaler aux exploitants de plateformes numériques les contenus incitant à la haine ou à la violence envers des groupes présentant des caractéristiques religieuses ou raciales déterminées. Il a obtenu auprès de YouTube le statut prioritaire de *trusted flagger* (organe autorisé à signaler des contenus contraires au règlement) et cherche à faire de même auprès d'autres réseaux sociaux⁷⁵.

Souhaitant responsabiliser davantage les exploitants des réseaux, le Conseil fédéral soutient les interventions parlementaires qui demandent à la Suisse d'agir pour qu'une solution soit trouvée au problème de l'application du droit à Internet à l'échelon international⁷⁶. Les

experts sont toutefois unanimes à penser que seule une partie des commentaires haineux est passible de poursuites pénales et que de nombreuses victimes ne sont pas disposées à saisir la justice civile en raison de la lourde démarche que cela implique. Dès lors, les mesures de répression juridiques ne viendront pas à elles seules à bout des discours de haine: il est tout aussi indispensable d'améliorer les compétences médiatiques de la population et de renforcer les mesures d'information et de sensibilisation.

Mesures contre les discours de haine racistes sur Internet

La plateforme nationale Jeunes et médias de l'OFAS sensibilise parents, enseignants et personnes de référence aux possibilités et aux risques liés aux médias numériques⁷⁷. Elle promeut aussi les compétences médiatiques et contribue à protéger enfants et adolescents des risques présentés par Internet. Concrètement, elle fournit aux parents et aux enseignants des informations et des recommandations sur l'extrémisme et les discours de haine sur Internet et aborde notamment le racisme et l'anti-

73 <http://www.ekr.admin.ch> > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

74 Tout laisse cependant supposer que seule une fraction des propos racistes proférés sur la Toile sont signalés au bureau de communication de fedpol, car le formulaire ad hoc n'indique pas explicitement cette possibilité: www.fedpol.admin.ch > Criminalité > Cybercriminalité > Formulaire d'annonce

75 Le programme *Trusted Flagger* est ouvert aux pouvoirs publics, aux internautes et aux ONG. YouTube examine en priorité les contenus signalés par ses *trusted flaggers*.

76 Motion Christian Levrat *Accès des autorités de poursuite pénale aux données conservées à l'étranger* (Mo. 18.3379) du 23 mars 2018 et motion Balthasar Glättli *Renforcer l'application du droit sur Internet en obligeant les grandes plates-formes commerciales à avoir un domicile de notification* (Mo. 18.3306) du 15 mars 2018

77 www.jeunesetmedias.ch

sémitisme. Dans le cadre de son point fort *Extrémisme et radicalisation*, cette plateforme a soutenu de 2016 à fin 2018 quatre projets de production de contre-discours pour combattre l'extrémisme sur Internet. Les résultats de l'évaluation de ces projets ont été présentés durant le Forum national Jeunes et médias qui a eu lieu en mai 2019⁷⁸. Les méthodes mises au point pour prévenir l'extrémisme peuvent en partie être transposées à la lutte contre les discours de haine racistes et antisémites. Toutefois, compte tenu de leurs différences en matière de groupes cibles et de mesures, il convient de distinguer les deux thématiques.

Le SLR aide les centres de conseil spécialisés dans le domaine du racisme et de la discrimination à se doter des compétences requises pour lutter contre le racisme sur Internet. Il est ressorti du premier atelier consacré à cette thématique, en décembre 2018, que les centres de conseil peuvent traiter des cas de racisme sur Internet, mais qu'ils ne sont pas tous suffisamment conscients de la dimension numérique du racisme et qu'ils ne disposent pas des compétences techniques requises (par exemple pour identifier les auteurs et leurs réseaux ou agir rapidement en ligne). La collaboration entre les services potentiellement concernés mérite aussi d'être améliorée pour pouvoir réagir de façon efficace à des affaires de grande envergure. À cet égard, il y a lieu d'accorder davantage d'attention à la protection d'organisations ou de personnes

qui combattent les discours de haine et s'exposent par conséquent à des représailles. Enfin, il faut aborder plus explicitement la dimension numérique du racisme dans les activités de sensibilisation d'ordre général et renforcer les mesures de prévention sur Internet. En effet, la Confédération, les cantons, les villes et les communes mettent certes en ligne des informations et des documents qui présentent les mesures de lutte contre le racisme, mais ils ne se sont pas encore dotés de stratégies susceptibles de combattre le racisme directement sur la Toile ou de permettre aux services concernés d'y être davantage présents. Ce constat amène le SLR à élaborer une stratégie complémentaire dont les mesures seront mises en œuvre en collaboration avec d'autres services actifs dans ce domaine.

Le SLR ne fait pas que concevoir et mettre en œuvre ses propres mesures, il soutient aussi des projets d'autres organisations qui contribuent à la prévention du racisme sur Internet. Si ces projets sont importants, c'est parce que même les mesures et stratégies de prévention applicables de façon transversale à tous les discours haineux ne vont pas sans approches complémentaires qui permettent de tenir compte des besoins propres à certains groupes ou à certaines thématiques. En outre, l'engagement d'organisations privées est absolument nécessaire pour raffermir le courage civique dans la société en général et pour garantir la visibilité des contre-discours antiracistes. Étant don-

78 www.jeunesetmedias.ch > Spécialistes & expertise > Manifestations > Forum national professionnel

né que ces projets demandent un investissement relativement important et des compétences spécialisées, le SLR évalue actuellement la nécessité de leur fournir un soutien particulier.

Les cantons et les communes sont surtout actifs dans la conception et la mise en œuvre de stratégies susceptibles de développer les compétences médiatiques. L'instruction publique obligatoire et postobligatoire veille à ce que les enfants et les adolescents apprennent à considérer d'un œil critique les contenus écrits et visuels, une compétence indispensable pour devenir des internautes avertis, qui savent appréhender correctement les discours haineux et dénigrants sur Internet.

Les discours de haine sur la Toile ont pris une telle proportion et une telle gravité qu'ils nuisent au débat démocratique. Ils peuvent en effet amener des membres des minorités attaquées à se retirer du débat et à voir ainsi leur liberté d'expression rognée⁷⁹. Il est dès lors important qu'une vaste discussion se fasse sur cette évolution dans les médias, que les autorités et les centres de conseil abordent le sujet de façon explicite et que les élus fédéraux, cantonaux

et communaux tiennent un contre-discours sur Internet. Racisme en ligne et racisme dans la vie de tous les jours sont en effet étroitement liés. Quiconque veut agir contre le racisme doit nécessairement s'intéresser à Internet et à son fonctionnement et quiconque surfe sur le Réseau ne pourra éviter le sujet du racisme.

6.1.3 EXTRÉMISME DE DROITE

Xénophobie, racisme et refus de l'égalité des individus sont les éléments constitutifs des idéologies d'extrême droite. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'extrême droite a évolué en Suisse. Elle est sortie de la clandestinité pour devenir une sous-culture bien différenciée. Ces dernières années, on a observé en Suisse une tendance des groupements d'extrême droite à se retirer de la vie publique, et tout laisse croire que les dimensions de cette mouvance régressent⁸⁰. Parallèlement, la diffusion croissante du discours radical de droite sur Internet et, en particulier, sur les réseaux sociaux a cependant conduit à une internationalisation et à une mondialisation des idéologies et des structures d'extrême droite qui échappent à l'analyse pour peu que l'on consacre toute l'attention à l'extré-

79 Dans une enquête représentative menée dans le Land de la Hesse (Allemagne), trois quarts des personnes sondées ont indiqué que les discours de haine les intimidaient et les incitaient à renoncer à être présentes sur Internet. Plus de la moitié d'entre elles ont déclaré que, confrontées à des discours de haine sur Internet, elles défendaient plus rarement leurs opinions politiques que dans la vie réelle : Eckes, Christine ; Fernholz, Tobias et al. : *#Hass im Netz : Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie*. Publié par l'Institut für Demokratie und Gesellschaft IDZ. Jena, 2018, pp. 22 et 29.

80 Service de renseignement de la Confédération : *La sécurité en Suisse. Rapport de situation 2018 du Service de renseignement de la Confédération*. Département de la défense, de la protection de la population et des sports. Berne 2018 : pp. 56-66

misme violent⁸¹. De surcroît, tant le Service de renseignement de la Confédération (SRC) que la fondation GRA contre le racisme et l'antisémitisme font état de tentatives de membres de la mouvance d'infiltrer le système politique (soit en adhérant à des partis de toute importance, soit en se présentant aux élections)⁸². On constate par ailleurs que les limites de ce que l'on ose dire reculent toujours plus, dans les discours politiques également.

Faits et chiffres

L'observation de l'extrémisme violent est de la compétence des organes de sécurité de la Confédération et des cantons, comme le dispose la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120). Ces organismes recensent tous les types d'extrémisme violent, quel que soit leur positionnement politique ou idéologique. Comme les années précédentes, il ressort du rapport 2018 du SRC que l'extrémisme de droite ne constitue pas une menace pour l'État en Suisse et que son potentiel de violence

reste pour l'essentiel faible. Selon son rapport 2019, le SRC a toutefois eu connaissance en 2018 de trois fois plus d'événements liés à l'extrémisme violent de droite qu'en 2017 et constate que les milieux d'extrême droite suisses connaissent un renouveau. Ces mouvements gardent un profil bas et se manifestent peu en public, à l'exception du groupe Résistance helvétique⁸³ actif en Suisse romande. Toutefois, plusieurs d'entre eux disposent désormais de sites Internet accessibles au public et l'un d'eux, dans le canton de Vaud, a même ouvert son propre local. La mouvance d'extrême droite n'a par ailleurs rien perdu de son potentiel de violence : le SRC estime à 350 le nombre d'extrémistes de droite enclins à la violence, dont un quart à un tiers doivent être considérés comme effectivement violents. Il souligne que certains extrémistes sont armés et qu'ils s'entraînent à la manipulation d'armes à feu. Il ajoute que certains développements ou événements, comme une forte augmentation des demandes d'asile ou une

81 Dans sa réponse à l'interpellation Gysi (Interpellation Barbara Gysi La justice et la police doivent tirer les leçons du concert néonazi d'Unterwasser [17.3174] du 16 mars 2017), le Conseil fédéral signale que les milieux d'extrême droite font un usage intense des possibilités d'interconnexion offertes par Internet, en particulier avec les médias sociaux, pour soigner leurs contacts entre différents pays, ce que confirme le rapport du SRC (pp. 60 et 61). Selon les rapports sur l'antisémitisme 2017 et 2018 de la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), 47 % de tous les cas recensés en 2017 concernaient les réseaux sociaux, un chiffre qui atteignait 64 % en 2018. Cf. : www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme.

82 Service de renseignement de la Confédération 2018 : p. 65 ; www.rassismus.ch > Commentaires > 2017 > Commentaire 2017 : Le racisme en Suisse

83 Dans son rapport de 2017, la CICAD constate une recrudescence des activités de ces mouvances en Suisse romande ainsi qu'une intensification des liens entretenus entre ces groupes dans les cantons romands et en France voisine. Dans son rapport de 2018, elle cite, outre Résistance Helvétique, le groupe Kalvingrad Patriote et le Parti nationaliste suisse (PNS) comme étant les plus actifs en Suisse romande. Cf. : www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme.

attaque djihadiste en Suisse, pourraient aggraver immédiatement la situation⁸⁴.

Depuis le concert d'Unterwasser (SG) qui a réuni en 2016 plus de 5000 extrémistes de droite venus de toute l'Europe pour écouter des groupes de leur mouvance, les autorités, la police et les propriétaires de locaux se montrent plus vigilants⁸⁵, comme le confirme notamment le Conseil fédéral dans sa réponse du 10 mai 2017 à l'interpellation *La justice et la police doivent tirer les leçons du concert néonazi d'Unterwasser*. Le gouvernement qualifie le rassemblement d'Unterwasser d'« événement extrêmement regrettable dont il s'agit d'empêcher la répétition ». Il précise qu'à la suite du concert, les services de police et de renseignement de la Confédération et des cantons ont à nouveau sensibilisé les organes compétents des cantons et des communes, afin qu'ils reconnaissent suffisamment tôt les signes précurseurs d'événements similaires⁸⁶. En 2017, le SRC a eu connaissance de trois concerts organisés au sein des milieux d'extrême droite; un a pu être annulé et deux des trois groupes programmés pour un autre ont été interdits d'entrée en Suisse⁸⁷.

À la suite des événements de 2016, la fondation GRA a consacré son rapport d'approfondissement 2016 à l'extrémisme de droite. Il en ressort que divers sites Facebook d'extrême droite jouissent d'une forte popularité et touchent des pans de plus en plus large de la population. La fondation GRA constate aussi que l'extrême droite abandonne ses revendications traditionnelles et se recentre sur l'hostilité à l'égard des personnes musulmanes et sur l'opposition à la politique d'asile suisse. Son rapport confirme un constat déjà établi: l'idéologie de la droite radicale se répand de plus en plus dans le monde virtuel, de sorte qu'elle a pour ainsi dire quitté la rue pour Internet⁸⁸. Signalons toutefois que peu d'études ont été réalisées en Suisse pour savoir quels sont les effets de ces nouvelles technologies permettant de créer des liens virtuels et de diffuser des messages idéologiques. Un possible rapport entre l'essor d'Internet et le retrait des groupes d'extrême droite du monde réel n'a pas fait l'objet d'étude non plus. Il n'existe pas de recherche consacrée à l'apparition de nouveaux mouvements, comme le mouvement identitaire ou d'autres plateformes des nouvelles droites, qui pourraient servir de

84 Service de renseignement de la Confédération 2018: pp. 54-66

85 Cf. également le rapport d'approfondissement de la Fondation GRA de mars 2017 à l'adresse www.rassismus.ch > Commentaires > 2016 > Rapport d'approfondissement: L'extrémisme de droite en Suisse.

86 Interpellation Barbara Gysi *La justice et la police doivent tirer les leçons du concert néonazi d'Unterwasser* (17.3174) du 16 mars 2017

87 Service de renseignement de la Confédération 2018: p. 57

88 www.rassismus.ch > Commentaires > 2016 > Rapport d'approfondissement: l'extrémisme de droite en Suisse (21 mars 2017)

lieux de rassemblement d'extrémistes de droite ou d'anciens sympathisants de l'extrême droite⁸⁹. Le sujet n'a guère retenu l'attention de la recherche en Suisse depuis la conclusion en 2009 du Programme national de recherche 40+ *Extrémisme de droite – causes et contre-mesures*.

En dépit de l'importance croissante des réseaux sociaux pour les milieux d'extrême droite, l'Office fédéral de la police (fedpol) a enregistré, durant la période sous rapport, un recul des signalements en matière de cybercriminalité liée à l'extrémisme et à la discrimination raciale. Pour fedpol, le nombre de signalements a augmenté de manière notable mais temporaire en 2015 et 2016 en raison des débats que l'afflux de personnes immigrées a suscités sur les réseaux sociaux, pour retrouver ensuite la moyenne des années antérieures⁹⁰.

En 2018, la base de données DoSyRa recensait 2 incidents liés au populisme de droite et 14 à l'extrémisme de droite (sur un total de 278 cas); pour 2017, ces chiffres étaient respectivement de 4 et de 13 (sur un total de 245 cas)⁹¹. Selon le recueil de cas juridiques de la CFR, le nombre de jugements rendus en lien avec l'extrémisme de droite varie considérablement d'une année à l'autre, la tendance étant néanmoins au recul: la CFR a recensé un cas pour 2017 et aucun pour 2018⁹². Établie par la fondation GRA en collaboration avec la Société pour les minorités en Suisse (GMS), la chronologie *Racisme en Suisse* répertorie 39 cas pour 2017 et 46 pour 2018, dont respectivement deux et huit entrent dans la catégorie regroupant les défilés, les apparitions publiques et les rassemblements d'extrême droite⁹³. Quant au centre d'information et de conseil *gggfon – gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus (unis contre la violence et le racisme) –*, actif dans la

89 Dans un article de 2017 que la revue *Réseaux* a consacré au site de la droite radicale *Les observateurs*, il est aussi signalé que peu de recherches ont été menées sur les stratégies de communication de l'extrême droite, en particulier sur Internet. Ce constat est particulièrement vrai pour la Suisse, bien que l'émergence de la droite radicale y ait été précoce. Cf. Jammot, Thomas et Guidi, Diletta: *Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de « réinformation » suisse et de ses connexions*. In: *Réseaux* 2017/2-3, n° 202-203, pp. 241-271. Accessible sur le site: <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2017-2-page-241.htm>

90 En 2017, parmi les signalements reçus par fedpol, 66 concernaient l'art. 259 CP (provocation publique au crime ou à la violence) et 123 l'art. 261^{bis} CP (discrimination raciale), soit respectivement 0,67 % et 1,25 % du total. Pour 2018, ces chiffres avaient chuté à 15 (0,21 %) et 51 signalements (0,7 %). En 2015 et 2016, fedpol ne tenait pas de statistique séparée pour les signalements concernant les art. 259 et 261^{bis} CP. Cumulés, les deux types d'infraction comptabilisaient en 2015 et 2016 respectivement 412 (3,56 %) et 339 signalements (2,42 %)

91 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier à décembre 2018, Berne, 2019, p. 14.

92 www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques > Idéologie

93 Ce recueil commenté peut être téléchargé à l'adresse <http://chronologie.gra.ch>. Établi par le GRA et la GMS, il recense les cas de racisme relatés dans les médias. Le nombre effectif d'incidents racistes en Suisse est, pour 2017 et 2018 aussi, certainement bien plus élevé.

région de Berne et de Berthoud, il enregistre pour 2017 et 2018 une forte hausse des incidents liés à l'extrême droite, en particulier une diffusion accrue des symboles de cette mouvance.

Mesures

Si on constate en général que les activités relevant de l'extrémisme violent ne mettent pas en danger la sécurité intérieure de la Suisse, un climat social gangrené de prises de position xénophobes et extrémistes favorise toutefois les comportements, activités et délits racistes, ainsi que les discriminations au quotidien. Il est par conséquent important de déceler à temps de telles tendances et de prendre les dispositions nécessaires.

Le SRC et fedpol sont tenus de mettre en place des mesures préventives afin de détecter précocement les dangers liés à l'extrémisme violent et de les combattre (art. 5, al. 3, LMIS). Leurs analyses doivent permettre aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons d'intervenir à temps (art. 2, al. 1, LMIS). Parmi les mesures prises dans ce domaine, on compte également celles réalisées au sein de l'armée (qui font l'objet de développements au chap. 6.2.9).

Depuis 2017, la Confédération, les cantons, les villes et les communes mettent ensemble en œuvre un *Plan d'action*

national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Ce plan comprend 26 mesures relevant des champs d'action suivants: connaissance et expertise, collaboration et coordination, lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes, collaboration internationale ainsi que désengagement et réintégration. Il s'accompagne d'un programme d'impulsion qui finance des projets visant à mettre les mesures en œuvre. S'il vise explicitement toutes les formes de radicalisation et d'extrémisme violent, il cible toutefois en particulier la radicalisation djihadiste⁹⁴.

L'extrémisme et le racisme prospèrent lorsque l'on cherche des explications simples (théories du complot, politique du bouc émissaire, etc.) à des problèmes de société complexes. Dans tout processus démocratique, les citoyens se trouvent confrontés à la diversité et à des contradictions, et doivent pouvoir être capables de gérer cette situation. Ils le seront d'autant plus qu'ils auront reçu, dans leur famille, une éducation qui permet le développement d'une personnalité équilibrée et de la confiance en soi. Les mesures prises en milieu scolaire peuvent également les aider à cet égard. En soutenant financièrement la sensibilisation aux droits humains dans les écoles, la Confédération, les cantons et les communes aident les enfants et les jeunes à devenir

94 www.ejpd.admin.ch > Actualités > News > 2017 > Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent

des individus responsables et à participer activement à la vie de la société⁹⁵. Durant la période sous revue, le SLR n'a reçu aucune demande de financement ayant un rapport direct avec l'extrémisme de droite. Par ailleurs, plusieurs institutions et spécialistes gèrent depuis quelques années la plateforme www.rechtsextremismus.ch, financée en partie par le SLR, qui propose des informations et des adresses à toute personne intéressée par le sujet, qu'elle ait été ou non victime de racisme.

6.2 MESURES PAR DOMAINE DE VIE

Dans les chapitres qui suivent, nous allons présenter la situation par domaine de vie et les mesures qui y sont adoptées. Les données fournies sous la rubrique Faits et chiffres sont en général tirées du système de documentation du racisme (DoSyRa) géré par le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, du recueil de cas juridiques sur les infractions à l'art. 261^{bis} CP tenu par la Commission fédérale contre le racisme (recueil CFR) et des indicateurs de l'intégration calculés par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Il convient ici de souligner que de très nombreux cas ne sont pas signalés aux

centres de conseil et ne figurent donc pas dans les statistiques du Réseau. Ce constat s'applique particulièrement aux domaines de vie dans lesquels des structures de conseil publiques jouent un rôle important. Il en va ainsi du marché de l'emploi avec les offices régionaux de placement (ORP) et les centres d'orientation professionnelle (OP), de l'aide sociale avec les services sociaux, des structures du système de santé et des écoles. Dans ces structures, on peut supposer que les cas de discrimination ne sont souvent pas identifiés comme tels, car l'institution n'a pas mené de réflexion sur la discrimination et le racisme en particulier. Il arrive aussi fréquemment que les victimes ne s'adressent pas à un centre de conseil ou que leur dossier ne soit pas enregistré comme un cas de discrimination, même lorsqu'elles saisissent des instances de recours ou des organes de médiation. Le rapport du service de médiation de la ville de Zurich montre clairement qu'il est possible de vérifier chaque cas pour y déceler des indices de discrimination et le traiter en tenant compte des rapports de force. Dans l'optique des PIC et, de façon plus générale, des réformes des institutions rendues indispensables par les besoins d'une société plurielle, il serait indiqué de consentir des efforts accrus pour faire de la protection contre la discrimination une tâche transversale.

95 Publiée en 2018 par la ZHAW, la Haute école des sciences appliquées de Zurich, une étude sur la diffusion d'opinions et de comportements extrémistes parmi les jeunes en Suisse a conclu que, de toutes les personnes interrogées sans parcours migratoire, 5,9 % avaient des idées d'extrême droite. L'étude présente aussi des données relatives à l'extrême gauche (7 %) et à l'extrémisme islamiste (2,7 %). Cf. Manzoni, Patrik ; Baier, Dirk et al. : *Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz*. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zurich, 2018.

La présentation ci-après des divers domaines de vie comprend aussi une analyse critique de l'action des institutions, tant publiques que privées. Nous ne nous intéressons pas uniquement aux activités visant spécifiquement la discrimination et le racisme, mais aussi à celles qui, au sens large, contribuent à l'ouverture des institutions à la diversité. Nous entendons par là une démarche visant à garantir à toutes les personnes un accès équitable aux services de l'administration, indépendamment du sexe, de la nationalité, de l'appartenance culturelle ou ethnique, de l'orientation sexuelle, du statut socio-économique, de la langue, de l'âge, du mode de vie ou de la présence d'un handicap. Cela découle d'ailleurs du mandat que la loi confère aux institutions publiques⁹⁶.

Dès lors, dans notre description des divers domaines de vie, nous mettons souvent l'accent sur l'accès de certains groupes de population aux services, aux biens ou aux droits en lien avec le domaine en question. Nous mentionnons par exemple, au point 6.2.11, les initiatives prises par plusieurs villes pour créer une *City Card*, une carte d'identité locale. Et si la régularisation des sans-papiers – comme l'opération Papyrus à Genève⁹⁷ ou celle en cours dans d'autres

villes – y figure également, c'est parce qu'elle constitue une mesure de protection contre la discrimination. Cet accent mis sur la question fondamentale de l'accès va de pair avec une analyse critique de la juridicisation de la notion d'intégration dans le droit des étrangers: le fait de subordonner les droits à des conditions à remplir condamne l'accès à certains biens, et crée de nouvelles vulnérabilités et, par conséquent, de nouveaux espaces favorables à la discrimination⁹⁸.

6.2.1 ÉCONOMIE ET TRAVAIL

C'est dans le monde du travail que l'on signale le plus d'actes racistes. Les inégalités de traitement peuvent intervenir tant lors de la recherche d'emploi et de l'embauche qu'au poste de travail, et prendre la forme d'attitudes discriminatoires, d'exclusion, de harcèlement ou d'autres manifestations de préjugés. Ces comportements sont non seulement vexatoires et pénibles pour les victimes, créant des tensions dans l'équipe de travail, mais elles nuisent aussi en fin de compte à la bonne marche de l'entreprise en question et de l'économie dans son ensemble. Le marché de l'emploi étant considéré comme un véritable moteur d'intégration, la discrimination

96 Définition tirée de: Service de lutte contre le racisme: *L'ouverture des institutions à la diversité. Guide pratique. Problématiques actuelles et expériences pratiques dans la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux (PIC)*. Berne 2017. Cf. www.slr.admin.ch > Domaines d'activité > Cantons et institutions > Ouverture des institutions

97 Menée de février 2017 à décembre 2018 dans le canton de Genève, l'opération Papyrus a permis de régulariser le statut de séjour de plusieurs centaines de personnes et de mettre en œuvre des mesures de lutte contre le travail au noir. Cf.: www.ge.ch/dossier/operation-papyrus

98 Cf.: CFM: *Intégration – pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous ! Recommandations*. Berne 2017. Accessible sur le site: www.ekm.admin.ch > Publications > Recommandations

qui s'y opère déploie ses effets délétères bien au-delà du poste de travail.

Les inégalités constatées au travail peuvent avoir des motifs divers et ne doivent pas être automatiquement assimilées à une discrimination. Chaque personne arrive avec un bagage différent sur le marché de l'emploi (formation, sélection scolaire, reconnaissance des diplômes ou encore statut de séjour). Pour agir contre cette inégalité déjà présente en amont du marché, il faut donc miser sur l'encouragement de l'égalité des chances à l'école, durant la formation initiale, professionnelle et continue ainsi que lors du perfectionnement professionnel.

L'inégalité de traitement en entreprise peut intervenir notamment à l'embauche, dans la rémunération, le perfectionnement professionnel, l'avancement, la santé et la sécurité au travail, et le licenciement. Les membres du personnel peuvent aussi être victimes de harcèlement (notamment sur le plan psychologique). Nous sommes en présence d'une discrimination raciale lorsque cette inégalité de traitement sur le marché s'explique par des critères tels que l'origine, la couleur de peau ou la confession. En fonction des stéréotypes ancrés dans la société, celle-ci frappe des personnes du fait de leur origine, de

leur religion ou de la consonance étrangère de leur nom, et cela quelle que soit leur nationalité.

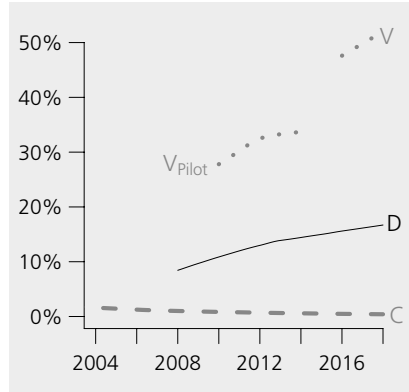


Figure n° 1 : Discrimination dans le monde du travail

Faits et chiffres

La figure n° 1 montre que la discrimination a tendance à augmenter dans le monde du travail⁹⁹. Le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme enregistre une hausse constante des actes de discrimination dans le monde du travail et identifie un déplacement de tendance ces dernières années: si le nombre de cas sur le marché de l'emploi fluctue, ceux concernant des inégalités sur le lieu de travail ont en revanche tendance à augmenter¹⁰⁰. Le système DoSyRa y a recensé 65 incidents en 2018 (sur un total de 278 signalements)

99 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources: Recueil de cas juridiques de la CFR (C), Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête Vivre ensemble en Suisse VeS (V).

100 DoSyRa classe les cas relevant du monde du travail dans les catégories « Discrimination sur le marché du travail » et « Discrimination sur le lieu de travail ». La variation exprimée en pourcentage (PP) fait référence à l'écart entre le pour cent calculé pour une catégorie déterminée et la même donnée de l'année antérieure.

et 61 en 2017 (sur 301 signalements)¹⁰¹. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) ont elles aussi mentionné le quotidien professionnel, avec l'espace public, comme le contexte dans lequel elles ont le plus souvent été victimes de discrimination (50%)¹⁰². Le nombre de cas recensés par l'enquête VeS est nettement plus élevé que celui auquel parviennent les centres de conseil, car les victimes n'ont de loin pas toutes recours aux services de ces derniers. Quant au recueil CFR, il ne présente aucun cas dans le monde du travail en 2018 et un seul en 2017. Ce domaine étant régi principalement par le droit privé, il est en effet rare que la norme pénale contre le racisme s'y applique¹⁰³.

Plusieurs autres indicateurs laissent penser que l'accès au marché de l'emploi reste particulièrement difficile pour les personnes immigrées et les personnes issues de la migration¹⁰⁴. Ainsi, les immigrés de la première génération et les

personnes issues de la migration affichent un taux de chômage plus élevé que la population non issue de la migration (8% contre 3% en 2016 et 2017)¹⁰⁵. Si en 2017, sur l'ensemble des titulaires d'une formation tertiaire, 14% étaient surqualifiés pour leur poste de travail, cette proportion était de 10% pour la population non issue de la migration, de 20% pour les immigrés de la première génération et de 16% pour les générations suivantes¹⁰⁶. De même, si en 2015, 16% des employés occupaient un emploi à bas salaire, cette proportion était de 13% pour la population non issue de la migration et de 20% pour les personnes issues de la migration, avec une forte surreprésentation des femmes (ce qui peut laisser supposer une discrimination multiple)¹⁰⁷. L'analyse des salaires dégage elle aussi des écarts. En 2016, le salaire médian des employés de nationalité suisse était de près de 1000 francs supérieur à celui des employés étrangers (6808 francs contre 5893 francs)¹⁰⁸.

101 Réseau de consultations pour victimes de racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier à décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

102 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

103 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

104 S'agissant de la typologie des statuts migratoires, cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Population selon le statut migratoire > Typologie

105 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Marché du travail > Taux de chômage au sens du BIT

106 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Marché du travail > Adéquation entre niveau de formation et activité exercée

107 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Marché du travail > Part des bas salaires

108 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Salaires, revenu professionnel et coût du travail

28 %

**de la population ont subi une forme
de discrimination ou de violence au cours
des cinq dernières années. Ce taux monte à 38 %
chez les 15 à 24 ans.**

Ces différences ne prouvent pas à elles seules l'existence de discriminations et ne recouvrent pas non plus tous les groupes susceptibles d'en être victimes, mais elles peuvent être interprétées comme un indice d'une discrimination structurelle. Ainsi, une étude récente conclut que les Suisses d'origine étrangère doivent déposer environ 30 % de candidatures de plus avant d'être invités à un entretien d'embauche pour un poste exigeant un certificat fédéral de capacité. Les plus grands écarts statistiquement significatifs concernent les candidats suisses d'origine kosovare, toutes régions et tous types d'emplois confondus. Les auteurs de cette recherche signalent que si cette hiérarchie ethnique est généralisée sur le marché de l'emploi européen, la Suisse se distingue de ses voisins en cela qu'on n'y constate aucune prise de conscience du problème, en dépit d'une discrimination manifeste. Cette absence de réflexion s'expliquerait par le taux de chômage, plus bas qu'à l'étranger: en Suisse, être discriminé ne signifie pas nécessairement être au chômage, mais n'est pas pour autant sans conséquences concrètes¹⁰⁹.

Mesures de protection contre la discrimination

En Suisse, la réglementation du marché de l'emploi incombe en grande partie aux partenaires sociaux. Ce sont donc à eux, en premier lieu, qu'il incombe de

mettre au point des mesures contre la discrimination. Les parties prenantes de la Conférence tripartite (CT) ont formulé, en guise de conclusion de leur dialogue sur l'intégration, diverses recommandations visant à améliorer l'intégration des employés étrangers: elles invitent la Confédération et les cantons à flexibiliser davantage la formation professionnelle initiale et continue afin d'en améliorer la perméabilité et de mieux tenir compte des situations individuelles. Quant aux partenaires sociaux, ils sont conviés à s'associer au développement de mesures d'insertion professionnelle¹¹⁰.

Dans le cadre des PIC, les cantons ont défini des objectifs pour le monde du travail, mettant l'accent sur l'amélioration de l'employabilité des personnes migrantes et, en particulier, sur l'accès au marché de l'emploi pour les réfugiés et les personnes admises provisoirement. L'adoption de l'*Agenda Intégration Suisse* (AIS) par la Confédération et les cantons en été 2018 a été l'occasion de systématiser et de compléter les mesures déjà en place. Berne a relevé les forfaits d'intégration versés aux cantons et ces derniers, en contrepartie, doivent appliquer un processus contraignant devant permettre aux jeunes et aux jeunes adultes d'apprendre plus rapidement une langue nationale et de se préparer à une activité profes-

109 Zschirnt, Eva et Fibbi, Rosita: *Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market?* Document de travail no 20, Neuchâtel, 2019. Cf.: www.nccc-onthemove.ch > Publications > Working Papers

110 Conférence tripartite (CT): www.dialog-integration.ch > Au travail

sionnelle¹¹¹. En parallèle, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) coordonne le programme pilote *Préapprentissage d'intégration et encouragement précoce de la langue* lancé en 2018 pour une durée de quatre ans. Plusieurs centaines de personnes issues du domaine de l'asile peuvent ainsi suivre un préapprentissage d'intégration d'un an axé sur la pratique. Dix-huit cantons ont déjà conclu un accord en ce sens avec le SEM. Ce programme, qui créera quelque 3600 places de préapprentissage en tout, comprend aussi un second projet au sein duquel des requérants d'asile qui demeureront vraisemblablement longtemps en Suisse bénéficieront d'un encouragement précoce de la langue¹¹². Il s'agira de voir à terme si l' AIS et ce programme pilote contribueront à supprimer les éléments discriminatoires qui empêchent ce groupe de population d'accéder au marché de l'emploi.

De 2014 à 2016, le SEM a soutenu dans le cadre d'un programme, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), des projets de mentorat (nouveaux ou en cours) visant à favoriser le développement professionnel et personnel de personnes migrantes. S'ils en ont tiré un bilan positif (le programme a favorisé l'insertion professionnelle des personnes migrantes et renforcé la collaboration public-privé), les responsables

du programme ont également constaté que l'intégration, notamment professionnelle, dépend aussi de facteurs externes sur lesquels ni le SEM ni les projets peuvent influencer, comme il en va de l'effet des préjugés. En outre, étant donné que les fonds accordés par la Confédération ont été destinés au démarrage des projets, leur pérennisation dépend de la poursuite de leur financement par d'autres structures. Comme ce financement n'a pas pu être assuré dans tous les cas, seuls quelques-uns des projets ayant bénéficié d'une aide au démarrage ont subsisté¹¹³.

6.2.2 ÉDUCATION ET FORMATION

Le monde de l'éducation et de la formation joue un rôle central tant pour l'individu, comme facteur de réussite sociale et professionnelle, que pour l'économie, qui a besoin de main-d'œuvre qualifiée. Or, divers types d'obstacles subsistent, qui en rendent l'accès difficile. En raison de la structure fédérale de ce secteur, les mesures prises contre la discrimination ne peuvent être mises en œuvre que dans le cadre d'une étroite coopération entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Ces mesures recouvrent par ailleurs une grande variété d'institutions et concernent tous les niveaux et tous les domaines de formation.

111 <http://www.kip-pic.ch> > Programmes d'intégration cantonaux > Agenda Intégration

112 www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Programmes et projets d'importance nationale > Programme pilote Préapprentissage d'intégration et encouragement précoce de la langue

113 www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Programmes et projets d'importance nationale >

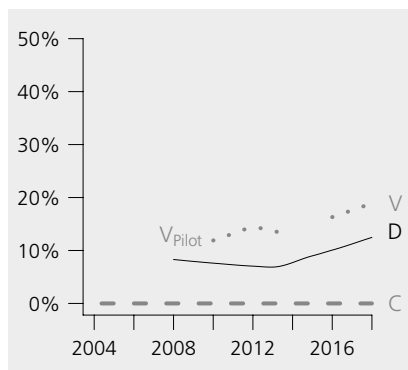


Figure n° 2 : Discrimination dans le monde de l'éducation et de la formation

Faits et chiffres

La figure n° 2 montre que la discrimination dans le monde de l'éducation et de la formation suit une tendance à la hausse¹¹⁴. Depuis 2013, les cas signalés aux centres de conseil n'ont fait qu'augmenter. La base de données DoSyRa a ainsi enregistré 38 incidents dans ce domaine sur 278 mentions en tout en 2018, contre 42 cas sur 301 pour 2017¹¹⁵. Dans l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), la part des personnes qui ont été victimes de discrimination dans le domaine de l'éducation et de la formation se monte à 19%, un pour-

centage sensiblement le même que lors de l'enquête 2016, mais plus élevé que lors de la phase pilote, de 2010 à 2014. Dans ce domaine aussi, le fait que les victimes ne s'adressent pas toutes à un centre de conseil explique pourquoi l'enquête de l'OFS aboutit à des résultats dans l'ensemble supérieurs à ceux du Réseau.

Quant à la CFR, elle ne recense pas de cas dans le domaine de l'éducation et de la formation depuis 2012¹¹⁶, ce qui n'est guère étonnant, car les incidents racistes qui surviennent dans le milieu scolaire sont d'habitude réglés au sein de la classe ou de l'établissement et non par voie judiciaire.

Les élèves d'origine étrangère sont toujours mieux acceptés par la population suisse. Dans l'enquête VeS, le nombre de personnes estimant que les enfants étrangers font baisser la qualité de l'éducation des enfants suisses ne cesse en effet de diminuer (2018: 28%)¹¹⁷. Il n'en reste pas moins que l'origine continue de jouer un rôle important dans le parcours scolaire et professionnel, comme le montrent les indicateurs mentionnés ci-après¹¹⁸. C'est le cas no-

114 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources: Recueil de cas juridiques de la CFR (C), Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* VeS (V).

115 Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier-décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

116 www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

117 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse. Depuis la première enquête en 2010, le nombre de personnes répondant par l'affirmative à cette question n'a cessé de diminuer. En 2018, il était presque 20% plus bas qu'en 2010.

118 Le site suivant fournit un aperçu du système de formation suisse: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Système de formation

tamment lors de la transition entre le secondaire I et le secondaire II, étape cruciale pour l'avenir professionnel des jeunes. Il arrive en effet plus fréquemment aux jeunes étrangers (nés en Suisse ou à l'étranger) de ne pas parvenir à entrer directement en secondaire II et de devoir se rabattre sur des solutions intermédiaires¹¹⁹. Ils sont par conséquent ensuite aussi plus nombreux à ne pas obtenir de diplôme du degré secondaire II: en 2017, 12 % des jeunes de 18 à 24 ans issus de la migration de la première génération et 6 % de ceux issus de la deuxième génération ont quitté prématurément le système éducatif (c'est-à-dire avant d'avoir obtenu un diplôme du degré secondaire II), des taux significativement plus élevés que celui de leurs contemporains non issus de la migration (3 %)¹²⁰. Le rapport 2018 sur l'éducation en Suisse fournit des informations supplémentaires: tandis que 94 % des jeunes Suisses nés en Suisse décrochent un diplôme du degré secondaire II, ce taux est de 86 % chez les jeunes étrangers nés en Suisse et de 73 % seulement chez ceux nés à l'étranger¹²¹. L'objectif que s'étaient fixé la Confédération et

les cantons en 2011 – un taux de diplômés du degré secondaire II de 95 % à 25 ans – n'est pas encore atteint, surtout en ce qui concerne les jeunes issus de la migration. Quant à l'objectif formulé par l'Union européenne de voir le pourcentage de jeunes de 15 ans ne disposant pas des compétences suffisantes (selon l'échelle de PISA) passer sous la barre des 15 %, il n'est atteint que pour les jeunes nés en Suisse de parents tous deux nés en Suisse, selon le rapport sur l'éducation¹²². De plus, selon le baromètre 2018 des transitions du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), le pourcentage de jeunes qui n'ont pas pu commencer la formation souhaitée et doivent se rabattre sur une solution transitoire est bien plus élevé chez les étrangers que chez les jeunes Suisses (15 % contre 9 %). Enfin, ce baromètre montre aussi que les jeunes étrangers doivent bien plus souvent que les autres chercher conseil en dehors de leur famille pour leur orientation professionnelle¹²³.

Le domaine des hautes écoles s'inscrit dans la même tendance: le pourcen-

119 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Éducation et formation > Transition entre secondaire I et secondaire II

120 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Éducation et formation > Jeunes quittant prématurément l'école

121 Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation: *Rapport 2018 sur l'éducation en Suisse*. Cf.: <http://www.skbf-csre.ch/fr/rapport-sur-leducation>. Le rapport sur l'éducation, qui est rédigé sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et de la Confédération suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, paraît tous les quatre ans depuis 2010.

122 Ibid. p. 90.

123 www.sefri.admin.ch > Formation > Formation professionnelle initiale > Baromètre des transitions

tage d'étudiants issus de la migration y est modeste, puisqu'il ne dépasse pas 10 % des effectifs, ce qui, selon le rapport, s'explique notamment par la forte sélection sociale opérée à l'entrée au gymnase (ou lycée-collège)¹²⁴. De plus, les personnes issues de la migration sont proportionnellement moins nombreuses dans les hautes écoles spécialisées que dans les hautes écoles universitaires, mais y sont toutefois nettement plus nombreuses que dans les hautes écoles pédagogiques¹²⁵. Les auteurs du rapport sur la formation indiquent que la formation continue ne parvient guère à réduire les disparités en matière de formation : le perfectionnement professionnel ne permet pas aux personnes n'ayant pas suivi de formation post-obligatoire de compenser leur déficit de formation par rapport à des personnes mieux formées¹²⁶. L'inégalité des chances qui caractérise le système scolaire marque donc tout le parcours professionnel de l'individu.

Mesures de protection contre la discrimination

Les cantons ont pris des mesures aussi nombreuses que diverses pour mieux assurer l'accès à la formation et l'égalité des chances au sein du système scolaire. Ce faisant, ils mettent toutefois plutôt l'accent sur l'élimination des obstacles à l'intégration que sur la protection

contre la discrimination : ils encouragent par exemple la maîtrise de la langue locale déjà chez les enfants d'âge préscolaire ou améliorent les informations destinées aux parents allophones en organisant des séances ou en adaptant le matériel informatique.

Pour mettre en œuvre l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)¹²⁷, les cantons romands se sont dotés du *Plan d'études romand* (PER)¹²⁸ et les cantons alémaniques du *Lehrplan 21*¹²⁹.

Le *Plan d'études romand* aborde la discrimination avant tout dans le cadre de la formation générale, sous l'intitulé *Vivre ensemble et exercice de la démocratie*, mais les droits de l'homme et le racisme peuvent évidemment être traités dans d'autres branches. Bien qu'il faille saluer le fait que le PER prévoit d'aborder la discrimination et le racisme dans le cadre de l'éducation au développement durable, on peut craindre qu'ainsi fondus dans cette thématique, ces deux aspects ne soient pas traités de manière explicite et qu'on ne leur accorde par conséquent pas l'attention qu'ils méritent.

On constate également chez la Conférence suisse des directeur cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et sa com-

124 Rapport 2018 sur l'éducation en Suisse : pp. 195-196.

125 Ibid. pp. 245-246.

126 Ibid. p. 301.

127 www.cdip.ch > Domaines d'activité > Harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)

128 www.ciip.ch > Plan d'études romand

129 www.lehrplan21.ch

mission consultative Éducation et migration (CEM) une tendance à ne pas aborder ni mentionner explicitement l'inégalité des chances et la discrimination. De 1998 à 2015, le Secrétariat général de la CDIP organisait tous les deux ans, en collaboration avec cette commission, un colloque national sur l'égalité des chances dans la formation, sous le nom de CONVEGNO, ce qu'il a cessé de faire¹³⁰. On ne sait pas pour l'heure comment la CDIP compte poursuivre son travail sur l'inégalité dans le système scolaire et la protection contre la discrimination.

Des initiatives concrètes ont été prises aussi durant la période sous revue; nous en mentionnons quelques-unes ci-après, à titre d'exemple.

Dans le cadre de la Journée de la mémoire de l'Holocauste, le Centre d'information et de documentation de la CDIP a préparé du matériel sur ce sujet ainsi que sur les questions touchant à la xénophobie, à la tolérance, au racisme, aux droits de l'homme et au dialogue interculturel et interreligieux; quant aux Hautes écoles pédagogiques, elles abordent le sujet du racisme tant dans leurs travaux de recherche que dans la formation de base et le perfectionnement des enseignants.

Le canton de Neuchâtel a mené à deux reprises, en 2010 et en 2017, une vaste

enquête auprès de l'ensemble des élèves de 11^e année, qui portait notamment sur la discrimination raciale, mais aussi sur la discrimination en raison du genre, de l'orientation sexuelle ou du handicap. Chaque centre scolaire s'est ensuite servi des résultats de cette enquête pour élaborer un plan d'action répondant à ses besoins.

Le canton de Saint-Gall a consacré un cahier de sa collection *sicher!gsund!* à la radicalisation et à l'extrémisme. Il y a expliqué le racisme et l'extrémisme de droite (raciste ou non) ainsi que des recommandations pour la prévention de ces phénomènes; en complément à ce cahier, il a aussi publié un document annexe contenant une liste de matériel pédagogique sur le racisme, les droits humains, les réseaux sociaux ainsi que sur la religion et la culture. Ce cahier est destiné aux directions des établissements scolaires, au corps enseignant, aux travailleurs sociaux en milieu scolaire et aux autorités chargées de l'éducation¹³¹.

Le canton de Vaud mène durant toute la législature actuelle un programme d'information et de sensibilisation, notamment en ligne, pour les enfants et les jeunes en milieu scolaire. La composante *Formation aux médias* incluse dans l'un des projets, *Éducation numérique*, vise à encourager le vivre ensemble, en particulier en développant le sens critique envers les contenus diffusés par les médias

130 Cf. www.cdip.ch > Domaines d'activité > Concordat scolaire > Interfaces avec d'autres domaines politiques > Éducation et migration, et surtout le dernier colloque CONVEGNO, *Équité – discrimination et égalité des chances au sein du système éducatif. Migration et origine sociale*

131 www.sichersund.ch

numériques, avec un accent mis sur les contenus racistes et discriminatoires.

Afin de prévenir les tendances racistes, il est indispensable de sensibiliser suffisamment tôt les enfants dans le cadre scolaire, d'une manière adaptée à leur âge. En 2017 et 2018, le SLR a soutenu à hauteur de 468 100 francs des projets de prévention du racisme en milieu scolaire. Ces projets, dont l'examen, l'appréciation, le suivi et l'évaluation ont été confiés à la fondation éducation 21¹³², varient beaucoup tant pour ce qui est de leur type que des sujets traités. Ils vont ainsi de productions théâtrales, cinématographiques et radiophoniques à la préparation de matériel pédagogique, d'ateliers, d'expositions et d'interventions dans les centres scolaires, en passant par des projets menés sur une semaine. Quant aux thématiques abordées, elles portent sur le vivre ensemble interculturel, l'apartheid, le respect, l'identité et les valeurs, la migration, la communication interculturelle, les préjugés, les mécanismes d'exclusion, l'esclavage et le colonialisme ainsi que sur le racisme et la discrimination au quotidien.

Des organisations privées s'engagent elles aussi dans ce domaine. La fondation Cooperaxion, à travers un projet de formation, entend d'une part faire connaître l'implication de la Suisse dans le commerce d'esclaves et le colonia-

lisme et d'autre part attirer l'attention sur les stéréotypes qui perdurent encore de nos jours sur les cultures non européennes. Ce projet comprend, outre l'élaboration de matériel pédagogique, des visites guidées de villes, une exposition et un *city mapping*¹³³. La Fondation Village d'enfants Pestalozzi mène elle aussi divers projets sur les thématiques du racisme et de la discrimination. L'un d'entre eux, la radio pour enfants et adolescents *Power up*, permet à des classes de passer d'une journée à une semaine dans le studio radio du village d'enfants Pestalozzi ou dans le *Radio-bus*, qui fait halte dans leur centre scolaire. Les élèves y réalisent leur propre émission radiophonique sur la discrimination, les droits des enfants ou le vivre ensemble¹³⁴.

Enfin, la fondation contre le racisme et l'antisémitisme GRA propose depuis 2016 aux élèves et enseignants un outil de formation en ligne sur les droits humains et la discrimination. D'autres organisations, comme la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) ou le *National Coalition Building Institute* (NCBI) mènent des activités de sensibilisation et des projets dans le domaine du racisme et des conflits interculturels dans les écoles.

132 Centre national de compétences dans ce domaine, la fondation éducation 21 coordonne et soutient l'éducation en vue d'un développement durable (EDD) sur mandat de la Confédération, des cantons et de la société civile www.education21.ch.

133 www.cooperaxion.org > Suisse

134 www.pestalozzi.ch > Ce que nous faisons > Radio des enfants et des adolescents

Depuis 2013, les jeunes sans-papiers peuvent obtenir une autorisation de séjour en vue de suivre une formation professionnelle initiale en Suisse, à condition cependant d'avoir fréquenté l'école obligatoire en Suisse durant cinq ans d'affilée au moins (la participation à des solutions transitoires sans activité rémunérée étant comptabilisée comme temps de scolarité obligatoire) et de remplir les critères d'intégration prévus à l'art. 58a de la loi sur les étrangers et l'intégration¹³⁵. Ils doivent en outre révéler leur identité lors du dépôt de la demande¹³⁶. Dans une analyse, la Commission fédérale des migrations (CFM) avait estimé que ces exigences élevées expliquent le très faible nombre de demandes présentées¹³⁷. Elle avait donc demandé, lors de la révision de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), en 2018, des modifications fondamentales de l'art. 30a de ce texte de loi, afin de supprimer les obstacles existants dans l'accès à la formation initiale. Concrètement, elle proposait de prolonger l'autorisation de séjour des jeunes adultes ayant terminé leur formation initiale et de ne plus exiger d'eux qu'ils déposent une demande spéciale pour cas d'extrême gravité. Elle demandait aussi qu'une autorisation de séjour soit accor-

dée aux parents et à la fratrie du jeune pendant sa formation professionnelle initiale¹³⁸. Ses propositions n'ont pas été retenues.

6.2.3 LOGEMENT

Il arrive aussi que des personnes ne soient pas retenues comme locataires ou qu'on leur refuse un contrat de sous-location pour des raisons discriminatoires. Parfois, les annonces de location sont rédigées de manière à exclure directement ou indirectement certains groupes de personnes en raison de leur nationalité ou de leur appartenance religieuse par exemple. De plus, les discriminations multiples, qui combinent par exemple l'origine, la couleur de peau, le statut de séjour ou la religion à la situation socio-économique, au sexe ou au handicap, viennent encore aggraver la situation.

Les mécanismes d'exclusion et les discriminations n'enfreignent pas seulement les droits des personnes concernées, ils ont aussi des répercussions sur l'environnement résidentiel et l'aménagement des quartiers. La ségrégation dans les quartiers urbains et les clivages socio-économiques entre régions et agglomérations de Suisse augmentent la

135 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20.

136 Art. 30a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), RS 142.201.

137 Selon les estimations des experts, 200 à 400 jeunes sans-papiers par an pourraient bénéficier de cette nouvelle disposition de l'ordonnance et commencer un apprentissage. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, seules 35 demandes environ ont été déposées auprès du Secrétariat d'État aux migrations SEM. Cf.: www.ekm.admin.ch > Immigration & Séjour > Sans-Papiers > Accès à l'apprentissage

138 Prise de position de la CFM quant à la révision de l'OIE et de l'OASA: www.ekm.admin.ch > Actualité > Prises de position 2018 > L'intégration s'engage sur une mauvaise voie

fréquence des problèmes dans certains secteurs. Des mesures sont prises dans le cadre des politiques d'urbanisation et d'aménagement des quartiers afin d'y préserver la qualité résidentielle et d'y favoriser une cohabitation paisible.

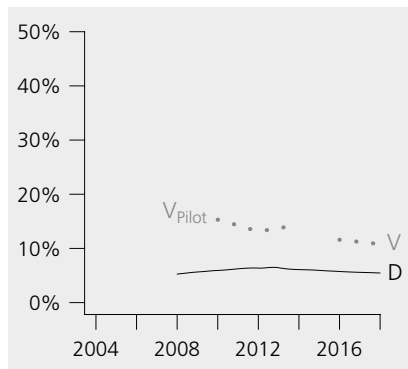


Figure n° 3: Discrimination en matière de recherche de logements

Faits et chiffres

La figure n° 3 montre que les centres de consultation enregistrent depuis des années un pourcentage constant de cas de discrimination sur le marché de la location, tandis que les chiffres de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) indiquent une tendance à la baisse dans ce domaine¹³⁹. La base de données DoSyRa enregistrait 20 cas dans le domaine « Marché du logement / Loca-

tion » sur un total de 278 signalements en 2018 et 18 cas sur 301 signalements en 2017. Quant au domaine « Voisinage / quartier », il comptait 31 cas pour 2018 et 37 pour 2017¹⁴⁰. Lors de l'enquête VeS, 11 % des personnes ont déclaré avoir été discriminés dans le domaine du logement. Cette enquête portait aussi sur les opinions racistes concernant l'environnement immédiat (sentiment d'être dérangé dans le voisinage). Ici, les valeurs ont connu une forte augmentation de 2012 à 2016, pour se stabiliser à 18 % actuellement, ce qui correspond plus ou moins aux données du premier sondage, réalisé en 2010 (enquête OFS 2016: 19 %; enquête 2014 de gfs: 13 %; 2012: 8 %; 2010: 17 %). En 2018, 12 % de la population déclaraient être dérangés par la langue de leurs voisins; 11 % disaient l'être par leur religion, 7 % par leur couleur de peau et 7 % par leur nationalité¹⁴¹. De son côté, le recueil de cas juridiques de la CFR ne contient aucune condamnation dans la catégorie « Voisinage » pour les années 2017 et 2018¹⁴².

L'Office fédéral du logement (OFL) a publié en 2018 une étude qui démontre de façon empirique que la discrimination ethnique est une réalité sur le marché suisse du logement. Dans le cadre d'une expérience de terrain menée à

139 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources : Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* (Z).

140 Réseau de consultations pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier-décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

141 Exploitation spécifique de l'OFS réalisée pour le SLR.

142 www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

l'échelle nationale, des chercheurs ont envoyé deux demandes de visite fictives en réponse à des annonces de logement parues sur Internet, en choisissant des noms de candidats qui indiquaient sans équivoque leur origine: Suisse, pays voisins, Turquie ou Kosovo. Les résultats montrent que les personnes ayant un patronyme kosovar ou turc ont nettement moins de chances d'être retenues pour une visite, peu importe qu'elles aient été naturalisées ou aient un permis d'établissement. Cette recherche a également permis d'établir un lien avec le taux de vacance: plus le nombre d'objets à louer est important, plus le taux de réponses positives est élevé, sauf pour les candidats portant un nom kosovar. Il en va de même avec le montant du loyer: plus il est élevé, plus le taux de réponse positive l'est. Mais tandis que les personnes aux patronymes turcs ou kosovars sont nettement moins souvent invitées à visiter des objets bon marché, cette différence disparaît pour les logements à prix élevé. Pour ces derniers, les personnes aux patronymes provenant des pays voisins semblent même avoir plus de chances que les ressortissants suisses. La probabilité d'être victime de discrimination dépend également de la localisation de l'objet à louer, puisqu'elle est plus faible dans les zones urbaines et les régions à fort taux d'étrangers que dans les ré-

gions rurales. Par ailleurs, dans les communes où règne une attitude restrictive par rapport à l'immigration, le taux d'invitation à une visite est plus bas pour les personnes ayant des noms turcs ou kosovars que pour les autres. Les chercheurs n'ont par contre pas observé de différence substantielle entre bailleurs privés et bailleurs commerciaux, même si les premiers ont tendance à se montrer plus restrictifs. Il ressort aussi de l'étude que la qualité rédactionnelle de la demande influe considérablement sur la probabilité d'obtenir une réponse positive. Enfin, les auteurs parviennent à la conclusion que la discrimination ethnique sur le marché suisse du logement est d'un ordre de grandeur similaire à celui observé dans les autres pays¹⁴³.

Les conséquences des obstacles rencontrés en raison de l'origine ethnique se retrouvent également dans les indicateurs de l'intégration de l'OFS. Les personnes issues de la migration ont tendance à être plus fréquemment confrontées à un ou plusieurs problèmes de logement que les personnes qui n'en sont pas issues (2016: 21 % contre 14 %), et cet écart s'est encore creusé de presque trois points de pourcentage par rapport à l'enquête menée deux ans auparavant. Elles sont aussi proportionnellement bien plus nombreuses à habiter un quartier considéré comme

143 Auer, Daniel ; Lacroix, Julie et al.: *Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt* (en allemand, avec résumé en français): Office fédéral du logement. Granges SO, 2019

broyant (23 % contre 14 %) ¹⁴⁴. Des différences existent aussi en matière de loyers: le loyer par m² des ménages comprenant des personnes issues de la migration est plus élevé que celui des ménages n'incluant que des personnes qui n'en sont pas issues (16,70 francs par m² contre 15,10 francs). Quant aux ménages mixtes, où habitent tant des personnes issues de la migration que des personnes sans parcours migratoire, ils paient des loyers similaires à ceux des ménages issus de la migration (16,50 francs par m²) ¹⁴⁵. Par ailleurs, si tant les problèmes de bruit que le niveau des loyers affichent une tendance à la baisse pour l'ensemble des groupes de population, l'écart entre les personnes issues de la migration et celles qui ne le sont pas n'a pratiquement pas varié au fil du temps. Enfin, des différences sont également observées pour la surface du logement: les personnes issues de la migration disposent en moyenne de 1,2 à 1,4 fois moins de surface d'habitation que les autres ¹⁴⁶.

Mesures de protection contre la discrimination

Le marché du logement est régi par le principe de l'autonomie contractuelle. Sans bases légales ad hoc, l'État ne peut élaborer et mettre en œuvre des mesures que dans le cadre d'un partenariat conclu sur une base volontaire avec les parties prenantes (propriétaires, locataires, régies immobilières, etc.). Au vu des problématiques concrètes souvent complexes, il est crucial que les personnes victimes de discrimination raciale puissent se faire conseiller. C'est la raison pour laquelle les consultations que les cantons proposent dans le cadre des PIC jouent un rôle important dans la lutte contre la discrimination, en complément aux services publics et privés qui dispensent déjà des conseils (notamment en matière de location).

Les personnes désavantagées sur le marché du logement peuvent trouver un soutien concret auprès de divers services ou antennes. L'OFL et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont publié en 2018 un guide dans lequel ils proposent aux cantons, aux villes et aux communes des pistes à suivre dans le

144 www.bfs.admin.ch Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Logement > Conditions de logement au niveau de l'équipement et du bruit. *Le rapport La situation en matière de logement en Suisse* avait fait état en 2015 d'un fort écart entre Suisses et immigrés également parmi les ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité. Au sein de cette population, les ménages comptant des personnes d'origine étrangère affichent un pourcentage d'individus logés dans de mauvaises conditions plus de deux fois plus élevé que les ménages suisses (42,8 % contre 17,9 %). Cf. www.bwo.admin.ch > Marché du logement > Études et publications « Marché du logement » > La situation en matière de logement en Suisse (en allemand, avec avant-propos et résumé en français)

145 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Logement > Prix par m²

146 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Logement > Surface moyenne par habitant

domaine du logement pour soutenir les ménages vulnérables, en mettant sur pied leurs propres prestations et en collaborant avec des organisations non gouvernementales¹⁴⁷. La fondation zurichoise *Domicil* procure chaque année une centaine de logements bon marché et adaptés à des familles ou à des personnes seules qui, en proie à de multiples problèmes, ont de la peine à se loger en raison de leurs difficultés financières ou de leur origine, contribuant ainsi à stabiliser leur situation économique et à faciliter leur intégration dans la vie sociale¹⁴⁸. À Zurich et Berne, plusieurs organisations proposent aux personnes socialement défavorisées l'aide de mentors bénévoles qui les aident à trouver un logement¹⁴⁹: le groupe *Homeasyl* de l'association *solinetz*, à Zurich, propose aux migrants des ateliers sur la recherche de logement dans le canton de Zurich¹⁵⁰; dans le canton de Bâle-Ville, l'association *IG Wohnen* accompagne les personnes à la recherche d'un logement qui sont victimes de discrimination sur le marché libre et soutient des projets et mesures visant à ré-

soudre les problèmes dans ce domaine¹⁵¹. Dans le canton de Vaud, la fondation *Apollo* accompagne des personnes qui peinent à trouver un logement ou à sortir de la précarité dans ce domaine¹⁵². Dans d'autres cantons également, des organisations privées aident les personnes à la recherche d'un logement ou interviennent en cas de conflits.

De 2008 à 2015, dans le cadre de son programme *Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation*, qu'elle a mené avec le soutien des cantons, la Confédération a aidé les communes à améliorer la qualité de vie dans des quartiers d'habitation aux prises à des difficultés particulières et à y promouvoir l'intégration sociale¹⁵³. Donnant suite à ce programme, l'Union des villes suisses a réalisé sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et de l'OFL le projet *Réseau Quartiers Vivants*, dont l'objectif principal est de préserver l'expérience accumulée au cours du programme *Projets urbains* et d'étendre le réseau qui en est

147 www.bwo.admin.ch > Politique du logement > Études et publications « Politique du logement » > *Offres d'aide au logement pour les ménages vulnérables: Guide pour les cantons, les villes et les communes*

148 www.domicilwohnen.ch

149 Dans le cadre du projet *WohnFit* de Caritas Zurich, des bénévoles accompagnent des personnes socialement défavorisées dans la recherche d'un logement: www.caritas-zuerich.ch > aktiv werden > freiwilliges Engagement > Freiwillige zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. Au café Internet Power-Point, à Berne, géré par le *Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen* (KABBA), des collaborateurs bénévoles aident des personnes au chômage ou touchées par la pauvreté à chercher un logement, cf.: <https://internetcafe-powerpoint.ch> > Wohnungssuche

150 <https://solinetz-zh.ch> > Projekte > Wohnungssuche

151 www.ig-wohnen.ch

152 www.fondation-apollo.ch

153 www.are.admin.ch > Villes et agglomérations > Programmes et projets > Projets urbains

né¹⁵⁴. Dans ce cadre, des colloques nationaux, des manifestations de format plus ciblé et un travail de communication sont mis sur pied pour transmettre aux villes, aux communes et aux institutions intéressées les connaissances et l'expérience tirées des *Projets urbains* et des actions réalisées par d'autres communes, de façon à ce qu'elles puissent en débattre. L'accent est mis sur des aspects essentiels au développement des quartiers tels que le logement, la participation et la cohésion sociale¹⁵⁵.

À travers le *Programme Periurban*, la Commission fédérale pour les questions de migration soutient (CFM) la promotion de l'intégration dans des régions qui n'ont jusqu'à présent pas ou peu travaillé pour la cohésion sociale ou qui n'ont pas encore bénéficié du soutien de la Confédération. La troisième et dernière phase de ce programme, qui a débuté en 2016, permettra de soutenir jusqu'en 2020 des communes rurales qui, par des projets novateurs, renforcent la cohésion sociale et la participation de la population¹⁵⁶.

Les chiffres de l'asile ayant diminué, l'opposition aux projets d'hébergement pour requérants d'asile et les préjugés

envers ces derniers font moins souvent la une des médias, mais il faut néanmoins toujours compter avec une hostilité presque systématique de la part des communes envers ces projets. Un rapport publié en 2017 par l'OFL sur les conditions de logement des personnes issues de l'asile montre qu'elles vivent de manière plutôt précaire, puisqu'elles disposent de moitié moins de pièces que la population suisse et de la moitié de surface habitable par personne. Les experts interrogés indiquent que l'attitude des autorités communales joue un rôle significatif: alors que certaines communes, notamment urbaines, proposent des prestations de soutien, d'autres créent sciemment des obstacles, par exemple en fixant des limites de loyer si basses pour les personnes à l'aide sociale que ces dernières n'y trouvent pas de logement¹⁵⁷. Ces derniers temps, des initiatives solidaires ont toutefois vu le jour pour encourager des familles ou des logements en collocation à accueillir des réfugiés. L'une d'entre elles, *Wegeleben*, lancée par des jeunes, met en contact des réfugiés et des personnes cherchant des colocataires. *Wegeleben* a déjà démarré dans les cantons de Berne, de Zurich, d'Argovie, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et

154 Le Réseau Quartiers Vivants est une activité de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération qui est réalisée dans le cadre du programme Cohésion dans les quartiers. Cf: www.are.admin.ch > Villes et agglomérations > Stratégie et planification > Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération

155 <https://lebendige-quartiere.ch>

156 www.periurban.ch > Periurban > Programme

157 Conditions de logement des personnes issues de l'asile. État des lieux et défis en Suisse, 2017. www.bwo.admin.ch > Le logement aujourd'hui > Études et publications « Le logement aujourd'hui » > *Conditions de logement des personnes issues de l'asile. État des lieux et défis en Suisse* (en allemand, avec résumé en français)

de Fribourg¹⁵⁸. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a quant à elle transmis en janvier 2019 à quatre organisations spécialisées un projet pilote qu'elle avait lancé en 2015 pour placer des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés statutaires dans des familles d'accueil¹⁵⁹. Enfin, sur mandat du canton de Berne, le Service logement de Caritas Berne propose des appartements aux réfugiés statutaires¹⁶⁰.

En 2017 et 2018, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) s'est penchée sur les hébergements pour requérants d'asile gérés par la Confédération, au vu des modifications prévues dans la révision du 1^{er} mars 2019 de la loi sur l'asile. Elle est parvenue à la conclusion que les conditions d'hébergement y respectent généralement les droits humains et fondamentaux. Certaines lacunes mises au jour lors de cet examen soulèvent toutefois des interrogations. La CNPT a notamment déploré le fait que les personnes logées dans des hébergements situés dans des régions reculées ne pouvaient que difficilement avoir accès à la localité la plus proche et aux infrastructures urbaines¹⁶¹. Quant à la CFR, elle a traité un sujet qui n'est pas directement en

lien avec le logement, mais avec les restrictions à la liberté de mouvement des requérants d'asile dans l'espace public: les interdictions d'accès ou de périmètre. Se fondant sur un avis de droit de l'Université de Zurich, elle a formulé une série de recommandations à l'intention des autorités publiques compétentes, qui concernent aussi indirectement les acteurs privés. Elle recommande de veiller à ce que toute mesure de restriction de la liberté de mouvement s'appuie sur une base légale. Elle demande aussi que les interdictions de périmètre individuelles ne soient prononcées qu'en cas de trouble ou de menace concrets d'une certaine intensité à l'encontre de la sécurité et de l'ordre publics, précisant que les sentiments subjectifs d'insécurité et la peur d'autrui ne sont pas suffisants pour limiter la liberté de mouvement des requérants d'asile¹⁶².

Le chapitre 6.3.5. aborde la question spécifique du logement en lien avec le mode de vie itinérant.

6.2.4 SANTÉ

La Constitution fédérale, au chapitre des buts sociaux (art. 41, al. 1, let. b, Cst), précise que la Confédération et les cantons doivent faire en sorte que toute

158 www.wegeleben.ch

159 <https://www.osar.ch/familles-d-accueil.html>

160 www.caritas-bern.ch > was wir tun > Fachstelle Wohnen

161 www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Asylpolitik/Asylrecht > Umsetzung Asylgesetz > Die Asylunterkünfte des Bundes im Fokus der Menschenrechte (en allemand)

162 Liberté de mouvement des requérants d'asile: pas de restriction sans respect de la loi et des droits fondamentaux, cf: www.ekr.admin.ch > Actualité > Communiqués de presse > 2017 (27.2.2017)

personne vivant en Suisse bénéficie des soins nécessaires à sa santé. Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.) comprend notamment celui d'accéder de manière égale et sans discrimination aux soins médicaux de base. L'assurance-maladie de base est obligatoire pour toutes les personnes résidant en Suisse, y compris pour les personnes ayant déposé une demande d'asile, les individus au bénéfice d'une admission provisoire et les sans-papiers. Cependant, tout le monde n'a pas accès dans la même mesure aux prestations du système de santé, ce qui s'explique en partie par des mécanismes de discrimination raciale directe ou – bien plus souvent – indirecte.

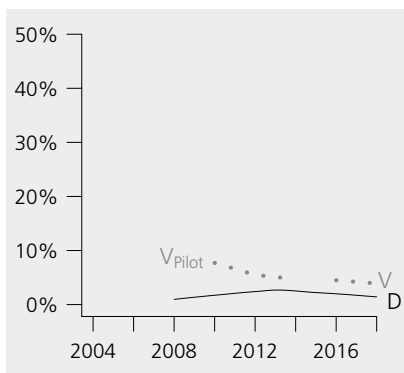


Figure n° 4 : Discrimination dans le domaine de la santé

Faits et chiffres

Les données fournies par le système DoSyRa et celles de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) ne permettent pas de déceler de tendance nette pour ce qui est de la discrimination dans le domaine de la santé, comme on peut l'observer dans la figure n° 4¹⁶³. Tandis que le nombre de cas signalés aux centres de conseils varie au fil du temps, celui des cas de discrimination vécue recensés dans l'enquête VeS diminue.¹⁶⁴ La base de données DoSyRa enregistrait 5 incidents sur 278 mentions en 2018, contre 2 cas sur un total de 301 en 2017¹⁶⁵. Pour 2018, les deux sources indiquaient de faibles pourcentages, à des niveaux semblables.

163 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources : Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* (Z).

164 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

165 Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier-décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

Selon les indicateurs de l'OFS, la migration peut avoir une influence négative sur la santé ou faire considérablement obstacle à l'accès aux soins lorsqu'elle se combine avec un bas niveau de formation, des conditions de travail ou de vie difficiles ou encore une connaissance lacunaire de la langue locale¹⁶⁶. Entre 2014 et 2016, tant le total des personnes qui n'ont pas les moyens de se faire soigner que l'écart entre la population issue de la migration et le reste de la population ont légèrement diminué. S'agissant des soins dentaires, les différences sont plus marquées, bien que moins significatives que lors de l'enquête précédente. La première génération issue de la migration (6 %) et les générations suivantes (4 %) se passent bien plus souvent de soins dentaires pour des raisons financières que les personnes sans parcours migratoire (2 %)¹⁶⁷. C'est au sein de la population masculine que les écarts sont les plus forts: les hommes issus de la migration renoncent plus de six fois plus souvent à des soins médicaux et trois fois plus

souvent à des soins dentaires que les hommes non issus de la migration¹⁶⁸.

La Ville de Zurich, dans son rapport 2017 sur le racisme, a examiné la question de la discrimination raciale dans le domaine de la santé en se penchant sur certaines institutions du Département de la santé et de l'environnement (GUD). Malgré l'existence d'indices corroborés de discrimination raciale dans les contacts entre la population et le personnel de la santé, les professionnels du GUD estiment que le racisme y est rare et relève de l'exception. Ils en veulent pour preuve que l'interculturalité va de soi depuis des décennies dans le secteur de la santé, tout comme la diversité. Pour les auteurs du rapport, le fait de mettre en avant la diversité peut contribuer à refouler la prise de conscience du racisme et amener les institutions à se voir comme des organismes où le racisme n'a pas cours; que les individus perçoivent ou non la discrimination raciale au sein de leur institution dépend de leur sensibilisation à la question du racisme et de leurs connaissances à ce sujet¹⁶⁹.

166 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Santé. Au sujet de la corrélation entre situation sociale (mesurée au niveau de formation par ex.) et état de santé, cf. aussi Santé - Statistique de poche 2018: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications

167 www.bfs.admin.ch Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Santé > Accès aux soins

168 www.ofsp.admin.ch > Chiffres & Statistiques > Égalité des chances: Faits et chiffres

169 Ville de Zurich: Rassismusbericht 2017. Dritter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Institutionelle Verantwortung im Fokus. Zurich, 2017. À télécharger à l'adresse: www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Diskriminierungs-bekämpfung. Ce rapport traite aussi les aspects suivants: discrimination multiple et spécialisation (comme foyer de tensions); égalité de traitement et discrimination, individus allophones et communication (dans la communication avec les patients et comme obstacle dans la carrière professionnelle des membres du personnel).

Mesures de protection contre la discrimination

Par son *Programme national Migration et santé*, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a contribué de 2002 à 2017 à l'égalité des chances et à l'intégration des personnes migrantes vivant en Suisse. Le programme s'étant achevé fin 2017, ses principales mesures sont devenues des tâches transversales de l'OFSP ainsi que des diverses stratégies fédérales mises en œuvre dans ce domaine. Les principales mesures du *Programme national Migration et santé* dans les domaines «compétences en matière de santé» et «informations en matière de santé» ont été maintenues. Il en va de même pour ce qui est du renforcement des compétences du personnel de santé dans ses relations avec les personnes migrantes et de la promotion de l'interprétariat communautaire dans le domaine de la santé¹⁷⁰. L'accent est toutefois mis de plus en plus sur l'égalité des chances pour tous les groupes de personnes socialement défavorisées. La Confédération fait donc de l'égalité des chances l'un des quatre piliers de sa Stratégie Santé2020, qu'elle applique depuis 2013¹⁷¹.

Dans le cadre du *Programme national Migration et santé*, l'OFSP et le SLR ont mené en automne 2015 un projet de recherche pour améliorer la prise en

charge périnatale des migrantes ne maîtrisant pas la langue locale (*Une communication sans barrière dans les soins obstétricaux aux migrantes allophones – BRIDGE*; en allemand, avec résumé en français) Les auteurs de cette étude parue en 2017 ont formulé des conseils généraux concernant l'acquisition de la langue et les besoins en information de ce groupe cible ainsi que le soutien à accorder aux professionnels et la coordination de la prise en charge; elles ont en outre recommandé de développer des prestations spécifiques (sous forme de centres de compétences) pour les femmes et les familles allophones et vulnérables. Elles conseillent aussi de réglementer l'interprétariat communautaire dans les soins obstétricaux et de le garantir ainsi que d'optimiser l'offre d'interprètes sur place et par téléphone. De plus, elles invitent les fédérations spécialisées et les associations professionnelles à s'assurer que leurs pratiques obstétricales ne comportent pas d'interventions excessives (déclenchement de l'accouchement, anesthésie péridurale, épisiotomie, césarienne, etc.). Et finalement, les professionnels de la santé devraient prendre en compte les différentes conceptions de l'obstétrique, informer les patientes de leur droit de choisir leur prise en charge obstétricale et leur laisser effectivement le choix¹⁷².

170 www.bag.admin.ch > Stratégie & Politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Programme Migration et Santé 2002–2017

171 www.bag.admin.ch > Stratégie & Politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Activités pour la promotion de l'égalité des chances et www.bag.admin.ch > Stratégie & Politique > Santé2020

172 www.bag.admin.ch > Stratégie & Politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Santé maternelle et infantile de la population migrante

Le réseau *Swiss Hospitals for Equity*, qui a découlé en 2014 du projet *Migrant Friendly Hospitals*, œuvre en faveur de l'égalité des chances et de la qualité dans le domaine de la santé. Avec le soutien de l'OFSP, il travaille à améliorer la qualité de la prise en charge médicale des groupes de population défavorisés et à la suppression des obstacles dans l'accès aux soins, notamment en améliorant les compétences interculturelles des soignants, en encourageant les compétences personnelles des patients et en améliorant le recours à l'interprétariat. Ce réseau comprend à l'heure actuelle neuf hôpitaux provenant des trois régions linguistiques (avant tout des cliniques universitaires, mais aucune clinique privée). Actuellement en phase d'expansion, il cherche à accueillir de nouveaux établissements hospitaliers¹⁷³.

Depuis 2014, dans le cadre du dialogue *Dès la naissance – entrer dans la vie en pleine santé*, mené par la Conférence tripartite (CT), les pouvoirs publics bénéficient d'un soutien pour les mesures qu'ils mettent en place à tous les niveaux afin d'optimiser le cadre général influant sur le développement physique, psychique et social des enfants en bas âge – quelle que soit l'origine de ceux-ci. Lors de la troisième Conférence nationale sur l'intégration, qui s'est tenue le 19 juin 2017, la CT a adopté des re-

commandations relatives à l'intégration, se fondant pour ce faire sur les conclusions tirées du *Dialogue sur l'intégration* lancé en 2012. La Confédération et les cantons sont appelés à garantir l'accès à des soins de qualité et aux prestations d'encouragement précoce, en particulier pour les familles du domaine de l'asile comptant des enfants en bas âge. La CT poursuivra le dialogue *Dès la naissance* tout en en réduisant l'envergure: une année sur deux, elle organisera en étroite collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) des échanges d'informations sur l'évolution de la politique en matière d'encouragement précoce, sans plus mettre l'accent sur les personnes migrantes toutefois¹⁷⁴. Dans le cadre du programme, toute une série de projets ont été réalisés dans le domaine de la santé et de l'encouragement précoce. Le projet de *Tables rondes Femmes-Tische*, qui réunit de petits groupes de femmes pour aborder des sujets liés à la famille, à l'éducation et à la santé, a ainsi pu être développé et étendu¹⁷⁵. Ces prochaines années, il fonctionnera encore davantage en réseau avec le domaine de l'asile et intensifiera le dialogue avec les responsables de l'intégration, les consultations parents-enfants, les pédiatres et les gynécologues afin de

173 www.hospitals4equity.ch et www.bag.admin.ch > Stratégie et Politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Égalité des chances dans le système de santé > *Swiss Hospitals for Equity*

174 www.dialog-integration.ch > Dès la naissance

175 www.femmes-tische.ch

mieux atteindre les réfugiés et les personnes du domaine de l'asile¹⁷⁶.

Les cantons mettent en œuvre leurs mesures en partie dans le cadre de ces projets nationaux, en partie de leur propre chef. Ils se concentrent généralement sur la gestion de la diversité, en améliorant les compétences en langue locale du personnel médical allophone ou en formant à la diversité le personnel chargé de la prise en charge et les personnes de référence, par exemple. Tous les cantons informent les personnes migrantes du fonctionnement et des particularités du système de santé suisse, ainsi que de certains thèmes liés à la santé. Les projets mis en place dans ce cadre prévoient toujours plus fréquemment des visites dans les lieux de vie : il s'agit là de prestations à bas seuil dans le cadre desquelles les professionnels entrent en contact avec les groupes cibles là où ils se trouvent. Rappelons toutefois ici l'observation faite dans le résumé du rapport sur le racisme de la Ville de Zurich, à savoir que le fait de mettre l'accent sur la diversité n'aide pas nécessairement à identifier le racisme au sein du système de santé, ni à traiter le sujet.

La Croix-Rouge suisse (CRS) mène depuis plusieurs années divers programmes et projets pour lutter contre le racisme et la discrimination dans le système de santé, à travers des ateliers de sensibilisation et de formation ou d'un outil de formation

en ligne par exemple¹⁷⁷. De plus, son portail *migesplus.ch* propose des informations sur la santé dans un grand nombre de langues afin de rendre plus égalitaire l'accès aux informations sur la santé¹⁷⁸.

La question de l'accès aux offres de promotion de la santé gagne toujours en importance pour les personnes âgées issues de la migration. Le Forum national *Âge et migration* travaille depuis quelques années avec les principaux acteurs de la santé, de la vieillesse et de l'intégration afin de promouvoir la santé et l'intégration des migrants âgés et d'améliorer leur accès aux soins¹⁷⁹.

6.2.5 DOMAINE SOCIAL

La Constitution fédérale garantit à toute personne en détresse le droit de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst) et dispose par ailleurs, au titre des buts sociaux, que toute personne bénéficie de la sécurité sociale (art. 14, al. 1, let. a, Cst). En Suisse, la sécurité sociale comprend les assurances sociales, l'aide sociale et l'aide d'urgence.

La Confédération définit les conditions d'octroi des prestations des assurances sociales qui relèvent de sa compétence dans les lois qui s'y rapportent. Il lui est possible, en se fondant sur ces bases légales, d'introduire des inégalités de traitement entre les assurés suisses et les

176 www.dialog-integration.ch > Dès la naissance > Les projets de dialogue

177 www.redcross.ch > Près de chez vous > Santé/ intégration > Contre le racisme et la discrimination

178 www.migesplus.ch

179 www.age-migration.ch

assurés étrangers par exemple, sans que l'on puisse qualifier ces inégalités de discrimination non justifiée.

Quant à l'aide sociale et à l'aide d'urgence, elles englobent des prestations sous condition de ressources régies par le droit cantonal et, en partie, par le droit communal. Ces prestations sont fournies à toute personne dans le besoin résidant en Suisse. Elles doivent aider l'individu en situation de détresse, quels que soient sa nationalité ou son titre de séjour, et respecter le principe de l'individualisation, qui veut que l'on tienne compte de la situation concrète et des besoins particuliers des personnes vulnérables.

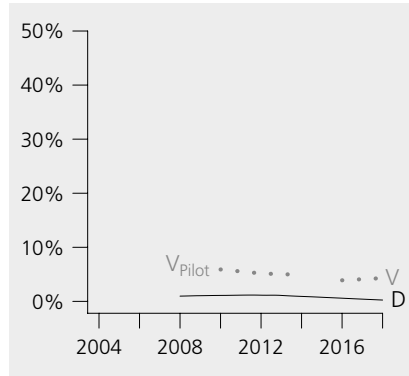


Figure n° 5 : Discrimination dans le domaine social

Faits et chiffres

Les données relatives à la discrimination raciale dans les assurances sociales et dans l'aide sociale ne sont guère abondantes. Ainsi, les sources existantes permettent de constater des différences ou des inégalités de traitement en fonction de la nationalité ou du statut de séjour, mais pas des actes discriminatoires injustifiés fondés sur des caractéristiques telles que la couleur de peau ou la religion. La figure n° 5 montre ainsi logiquement que la discrimination dans le domaine social est un phénomène peu visible et qu'aucune tendance ne se dégage véritablement ni des données fournies par les centres de conseil, ni de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS)¹⁸⁰. En 2018, sur les 278 incidents enregistrés dans la base de données DoSyRa, 9 relevaient de catégories du do-

¹⁸⁰ Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources : Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* VeS (V).

main social (5 pour l'aide sociale, 2 pour les assurances sociales et 2 pour les foyers et l'habitat protégé). En 2017, sur les 301 cas signalés, 21 se rapportaient au domaine social (14 pour l'aide sociale, 1 pour les assurances sociales et 6 pour les foyers et l'habitat protégé)¹⁸¹. Quant au recueil de cas juridiques de la CFR, enfin, il ne dispose pas d'une catégorie pour le domaine social, mais sa catégorie « Autorités/administration/armée » recense, pour 2018, deux arrêts concernant l'aide sociale¹⁸².

Dans l'enquête VeS, l'affirmation selon laquelle les étrangers abusent des prestations sociales en Suisse recueille l'approbation d'une grande partie des personnes (47 %, pour 53 % en 2016). Ce pourcentage, élevé en comparaison avec d'autres opinions négatives, s'explique peut-être par la façon dont les médias et les milieux politiques abordent les cas d'abus. Pourtant, 64 % des personnes estiment que les étrangers sont nécessaires à l'économie et au financement des assurances sociales¹⁸³.

Les données sur la situation matérielle des divers groupes de population vivant en Suisse n'ont que très peu varié depuis le rapport 2016. En 2016, selon les indicateurs de l'intégration de l'OFS, les personnes issues de la migration affichaient un taux de privation matérielle plus de trois fois supérieur à celui du reste de la population (9 % contre 3 %). De surcroît, c'est non seulement ce taux qui progresse chaque année, mais aussi l'écart par rapport au taux calculé pour les personnes sans parcours migratoire¹⁸⁴. Le risque de pauvreté est lui aussi significativement plus élevé pour les personnes issues de la migration (18 % contre 11 %)¹⁸⁵. L'écart est cependant un peu moindre pour le taux de pauvreté effective, qui est respectivement de 9 % et de 7 %¹⁸⁶. Ces taux ont beau varier, une différence significative subsiste de manière constante entre les deux groupes de population.

Quant au taux de bénéficiaires de l'aide sociale, il était presque trois fois plus important chez les personnes étrangères que chez les Suisses en 2017 (6 %

181 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil*. Janvier à décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

182 www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

183 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

184 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Aide sociale et pauvreté > Privation matérielle. Les données les plus récentes datent de 2016.

185 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Aide sociale et pauvreté > Taux de risque de pauvreté

186 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Aide sociale et pauvreté > Taux de pauvreté

contre 2 %)¹⁸⁷. Publiée par l'Initiative des villes pour la politique sociale, la comparaison des indicateurs de l'aide sociale des villes suisses pour 2017 explique ce taux supérieur de bénéficiaires de l'aide sociale non seulement par le fait que la main-d'œuvre étrangère est particulièrement présente dans des secteurs dépendants de la conjoncture et faiblement rétribués ainsi que par le niveau de formation inférieure d'une partie de la population résidante étrangère, mais aussi par le manque de reconnaissance des diplômés étrangers¹⁸⁸. Les auteurs du rapport constatent par ailleurs que, contrairement à la population indigène, le taux d'aide sociale est en général plus bas pour les hommes que pour les femmes au sein de la population étrangère¹⁸⁹. Ils se sont aussi intéressés au parcours des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale. En l'espèce, ils ont pris en compte, dans les 14 villes analysées, tous les jeunes de 17 ans dont les parents percevaient en 2010 l'aide sociale. Après sept ans, seuls 8 % étaient durablement dépendants de l'aide sociale et une bonne partie était parvenue, temporairement ou durablement, à gravir les marches de la réussite sociale : 75 % de ces jeunes à risque ne dépendaient

plus d'un soutien à l'âge de 23 ans. L'évolution est particulièrement réjouissante pour les jeunes étrangers qui ont en effet amélioré leur situation de départ mieux que la moyenne, bien que la probabilité que des événements critiques surviennent et entraînent un retard dans la formation soit plus marquée pour eux que pour les jeunes suisses¹⁹⁰.

La perception de l'aide sociale n'est pas sans conséquence pour les étrangers désireux d'obtenir la nationalité suisse. Après sa révision totale, la loi sur la nationalité suisse inclut parmi les critères d'intégration « la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation »¹⁹¹. Son ordonnance (OLN), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, précise ainsi que la personne qui perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée¹⁹². Cet article de l'OLN est une règle minimale, les cantons étant libres d'adopter des dispositions plus

187 Le taux moyen de bénéficiaires de l'aide sociale était de 3,3 % en 2017 : www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique.

188 Beyeler; Michelle; Salzgeber, Renate et al. : Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses. Rapport 2017, 14 villes impliquées. Initiative des villes pour la politique sociale (Éd.). Haute école spécialisée bernoise (BFH), Travail social, Berne, 2017 : p. 7. www.staedteinitiative.ch > Indicateurs de l'aide sociale > Rapport actuel

189 Ibid. 2017 : p. 35.

190 Ibid. 2017 : pp. 58-59.

191 Art. 12, al. 1, let d, de la loi fédérale sur la nationalité suisse (LN, RS 141.0)

192 Art. 7, al. 3, de l'ordonnance sur la nationalité suisse (OLN, RS 141.01). Cf. chap. 6.2.10

strictes. Certains ont ainsi allongé à cinq ans la durée déterminante durant laquelle le candidat ne doit pas avoir perçu d'aide sociale (BL, NW, TG, SZ et UR) et deux avaient adopté une durée de dix ans déjà avant l'entrée en vigueur de l'OLN (BE et GR). Le rapport explicatif du Conseil fédéral insiste toutefois sur le fait que la perception de l'aide sociale ne constitue pas un obstacle absolu à la naturalisation et que les autorités compétentes sont tenues de respecter notamment les principes constitutionnels de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) et de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.). En particulier, elles doivent tenir compte des circonstances personnelles de chaque cas, comme par exemple un handicap, une maladie, l'accomplissement de tâches d'assistance familiale ou l'acquisition d'une première formation formelle¹⁹³. Des organisations de défense des droits de l'homme, ainsi que la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), ont fortement critiqué ce nouveau régime adopté par voie d'ordonnance, qu'elles estiment contraire aux principes de l'égalité des chances et de l'interdiction de la discrimination. L'application de ce nouveau régime n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Une étude de la Haute école de travail social de Lucerne a montré que le travail d'inspection cible en particulier les bénéficiaires de l'aide sociale issus de la migration: 80 % des mandats d'en-

quête délivrés par les autorités étudiées concernaient en effet ce groupe de population. Ce pourcentage élevé ne s'explique pas par les soupçons des travailleurs sociaux, mais par le fait que les personnes issues de la migration sont plus fréquemment dénoncées par leurs concitoyens. En outre, l'opinion publique est particulièrement sensible aux abus commis par des personnes migrantes, de sorte que, comme l'indique l'auteure de l'étude, Susanna Niehaus, les responsables des services sociaux redoutent particulièrement d'omettre un fait déterminant dans les dossiers de ces bénéficiaires et préfèrent multiplier les précautions¹⁹⁴.

Les personnes vivant dans la précarité sont des cibles toutes désignées d'actes de discrimination raciale, car elles ont moins la possibilité de changer de logement ou d'emploi ou d'assumer le risque de saisir la justice. De plus, la méfiance envers les bénéficiaires étrangers de l'aide sociale est particulièrement grande. Toutefois, comme la discrimination multiple en général, les interactions entre statut socio-économique et discrimination raciale n'ont guère fait l'objet de recherches en Suisse.

Mesures de protection contre la discrimination

Après la conclusion du *Programme national contre la pauvreté 2014-2018*, la Confédération, les cantons, les villes et les communes, rejointes par des orga-

193 DFJP. *Rapport explicatif. Projet d'ordonnance relative à la loi sur la nationalité*. Avril 2016, pp. 19-20

194 Soziale Arbeit: Wenn Misstrauen zur Routine wird. Entretien avec Susanne Niehaus (20 juin 2016). www.hslu.ch > Über uns > Medienstelle > Das Magazin > weitere Artikel

nisations non gouvernementales, ont mis sur pied en 2019 une *Plateforme nationale contre la pauvreté*. La Confédération a débloqué un crédit de 250 000 francs par an pour l'ensemble des activités de cette plateforme qui approfondit certaines thématiques prioritaires et maintient les possibilités d'échange et de mise en réseau existantes. Elle apporte aussi son soutien aux cantons, aux villes et aux communes dans la mise en œuvre des recommandations élaborées dans le cadre du programme. La plateforme met l'accent sur trois champs d'action : égalité des chances et chances de formation des enfants, jeunes et adultes socialement défavorisés ; intégration sociale et professionnelle ; conditions de vie des familles défavorisées¹⁹⁵. Dans ces trois champs d'action, la plateforme met l'accent sur la prévention du risque de pauvreté ; son plan de réalisation ne fait toutefois pas expressément référence à la discrimination entendue comme un facteur de pauvreté.

Dans le domaine des assurances sociales, qui relèvent de la compétence de la Confédération, l'assuré faisant valoir un droit aux prestations peut invoquer l'interdiction de discriminer d'abord dans le cadre d'un recours administratif, puis en justice. En ce qui concerne l'aide sociale et l'aide d'urgence, seuls les tribunaux sont habilités à contrôler le respect des normes légales ; ni le Conseil fédéral ni l'administration fédérale

n'ont de droit de surveillance sur les cantons dans ce domaine.

Le secteur social joue un rôle important pour la fréquentation des centres de conseil spécialisés dans la lutte contre la discrimination raciale : ces derniers ne peuvent en effet faire leur travail que si les services en amont ont été sensibilisés à la problématique et peuvent aiguiller les usagers vers leur offre. C'est dans ce but que le SLR et *Avenir social*, l'association professionnelle du travail social, ont publié un guide intitulé *Discrimination raciale et protection contre la discrimination : applications concrètes. Un guide pratique à l'usage du travail social*¹⁹⁶. En rapport avec ce guide, diverses services et organisations ont mis sur pied des ateliers de sensibilisation. En outre, les activités théâtrales du projet FORMULAR.CH servent depuis 2016 à aborder sous un angle pratique la discrimination dans les services sociaux ; elles se combinent toujours plus à des séquences de sensibilisation interactives (*théâtre et laboratoire*)¹⁹⁷.

Les mesures visant à inscrire la protection contre la discrimination dans les PIC concernent également les domaines des assurances sociales et de l'aide sociale. La plupart des cantons ont ainsi réalisé des activités de sensibilisation à l'intention des services de conseil social et des spécialistes.

195 www.contre-la-pauvrete.ch

196 Le guide peut être commandé sur le site du SLR : www.slr.admin.ch > Commandes et publications

197 Pour de plus amples renseignements : www.dasventil.ch > Projets > Theater & Labor

50 %

des personnes victimes de
discrimination au cours des cinq dernières
années ont subi cette discrimination
au travail ou lors de la recherche d'un emploi.

Il faut aussi voir dans les dispositions prises pour garantir l'accès à des informations compréhensibles sur les prestations d'aide sociale une mesure de protection contre la discrimination indirecte des personnes allophones ou de celles qui ne sont pas familiarisées avec le système social. Pour cette raison, divers services œuvrent à une simplification de leur matériel d'information. Certains d'entre eux font appel au langage simplifié, réglementé en Suisse, d'autres utilisent un langage simple qui a recours à des pictogrammes et à d'autres ressources. Ainsi, le service de promotion de l'intégration de la ville de Zurich vient de rédiger un précis à l'usage des autorités¹⁹⁸ et Pro Infirmis a mis sur pied son Bureau Langage simplifié qui traduit des textes en langage simplifié en français, allemand et italien¹⁹⁹.

6.2.6 SPORT ET VIE ASSOCIATIVE

Participer à la vie sociale d'une commune, par exemple en étant membre d'une association ou d'un club de sport, exige un minimum d'intégration, mais aide aussi à se tisser un réseau social: être membre d'un groupe est une ressource importante du point de vue social, qui contribue de manière notable à la cohésion sociale. L'activité sportive étant de surcroît bénéfique à la santé et au bien-être de l'individu, elle est particulièrement importante pour les personnes migrantes compte tenu de leurs

risques accrus en matière de santé. Or, les personnes issues de la migration sont proportionnellement peu nombreuses dans les associations, qu'elles soient sportives ou autre. Le racisme et la discrimination peuvent rendre difficiles d'accès certaines activités sociales ou sportives, que ce soit parce que des individus sont marginalisés au sein des associations de manière consciente ou inconsciente en raison de leur nationalité, de leur religion, de leur statut social ou de la couleur de leur peau, ou parce que les associations font trop peu d'efforts pour promouvoir l'ouverture trans-culturelle.

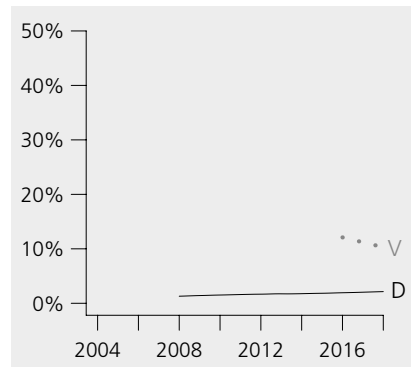


Figure n° 6 : Discrimination dans le sport et la vie associative

Faits et chiffres

La figure 6 montre que les cas de discrimination enregistrés restent rares dans le domaine du sport et de la vie associa-

198 www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Publikationen > Ausgewählte Publikationen > 2016 > Zusatzprodukte zum Leitfaden Übersetzungen

199 www.langage-simplifie.ch

tive²⁰⁰. On remarque toutefois qu'en 2018 comme en 2016, le nombre de cas de discrimination signalés dans le cadre de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) a été nettement supérieur à celui enregistré par les centres de conseil²⁰¹. La banque de données DoSyRa recensait 10 cas pour le monde du sport en 2018 (sur un total de 278) et 2 en 2017 (sur un total de 301) ainsi qu'un cas dans la vie associative en 2018 et aucun cas en 2017²⁰². Quant au recueil de cas juridiques de la CFR, il n'a plus enregistré de condamnation en lien direct avec un événement sportif depuis 2006²⁰³ et ne recense qu'une seule condamnation en 2018 dans le domaine « Associations, fédérations, organisations »²⁰⁴.

Selon l'OFS, 42 % des individus de 18 ans et plus vivant en Suisse étaient membres d'au moins une association

ou organisation en 2016. La population sans parcours migratoire est nettement plus souvent membre actif ou passif d'une association ou d'un groupe que celle issue de la migration. On observe toutefois que plus le niveau de formation est élevé, plus la probabilité d'être membre actif ou passif d'une organisation augmente.²⁰⁵ Dans l'une de ses études, l'Office fédéral du sport (OFSP) parvient lui aussi à la conclusion que le statut social, la situation professionnelle et personnelle ainsi que l'origine influencent la pratique sportive. Il y constate également une grande similitude entre la manière dont les personnes migrantes qui séjournent depuis longtemps dans le pays s'adonnent au sport et celle de la population suisse²⁰⁶. Par ailleurs, bien que près de trois associations sportives suisses sur quatre comptent des membres issus de la migration – ces derniers sont particulière-

200 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources : Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* VeS (V).

201 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > *Vivre ensemble en Suisse*. L'enquête VeS intègre toutefois aussi le domaine des loisirs.

202 Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme. Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier-décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

203 Dans le recueil des cas juridiques de la CFR, le sport et les loisirs forment une seule catégorie. La majorité des condamnations de ces dernières années concernent des incidents survenus dans l'espace public, durant le temps libre des victimes.

204 www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

205 En 2016, 42,3 % des individus résidant en Suisse étaient membres actifs d'une association, d'une société, d'un club, d'un parti politique ou d'un autre groupe et 25,8 % en étaient membres passifs. La population qui n'est pas issue de la migration est bien plus souvent engagée dans des activités sociales ou sportives, que ce soit comme membre actif (50,5 % contre 28,5 % pour les personnes issues de la migration) ou comme membre passif (34,8 % contre 15,15 %). À ce sujet, cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Culture, religion et médias > Participation à une association ou un groupe

206 Office fédéral du sport (OFSP). *Sport Suisse 2014 – Activité et consommation sportives de la population suisse*, Berne, p. 28.

ment bien représentés dans les clubs de football, de basketball et de karaté – les migrants y sont également moins actifs que le reste de la population²⁰⁷. Les femmes migrantes en particulier sont très peu présentes dans les associations sportives²⁰⁸.

Mesures de protection contre la discrimination

Varietà, le centre de compétences sur l'ouverture interculturelle du Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), est le seul organisme à se consacrer à l'ouverture interculturelle des associations et clubs sportifs. Sa mission consiste à créer les conditions permettant aux associations de jeunesse de se lancer dans une démarche d'ouverture interculturelle²⁰⁹.

L'OFSPPO réalise diverses mesures pour encourager l'ouverture interculturelle des clubs sportifs et la gestion constructive de la diversité culturelle au sein des associations²¹⁰. Dans le domaine Jeunesse+Sport (J+S), l'une des priorités est de sensibiliser et former les responsables J+S à la gestion de la diversité culturelle et au sujet de la violence dans le sport, par exemple à travers les mo-

dules de formation continue *Diversité culturelle dans le sport* et *Engagés contre la violence*. Les moniteurs J+S y apprennent à encourager la diversité culturelle dans la pratique du sport et à la gérer de manière constructive. Ils y sont aussi sensibilisés à leurs responsabilités en matière de prévention de la violence et à leurs limites dans ce domaine. L'OFSPPO soutient également des projets menés par des associations sportives mènent pour améliorer l'intégration des personnes issues de la migration²¹¹. Pour ce qui est de la prévention du racisme, Caritas Suisse est présente dans plusieurs cantons avec *Teamspirit*: ce projet soutenu financièrement par le SLR sensibilise et forme les équipes à la prévention de la violence, à la résolution de conflits et au fair-play²¹².

La majorité des cantons et de nombreuses villes et communes soutiennent des initiatives de la société civile qui sont explicitement ouvertes aux résidents étrangers et encouragent l'ensemble de la population à y participer. Parmi ces démarches, il convient de mentionner en particulier les *Semaines d'action contre le racisme*, organisées chaque année en mars. La plupart des

207 Office fédéral du sport (OFSPPO). Clubs sportifs en Suisse. Évolutions, défis et perspectives, Macolin 2017, p. 18.

208 Ibid. p. 4.

209 www.csaj.ch > Services > Varietà

210 Du matériel de formation tel qu'aide-mémoire, jeu de cartes, etc. peut être téléchargé à l'adresse: www.ofspo.admin.ch > Encouragement du sport > Éthique et sécurité dans le sport > Sport et Intégration > Diversité culturelle dans le sport

211 www.ofspo.admin.ch > Encouragement du sport > Éthique et sécurité dans le sport > Sport et Intégration > Diversité culturelle dans le sport

212 www.caritas.ch > Ce que nous faisons > Asile et migration > Teamspirit – Fairplay au football

villes et des cantons collaborent avec des associations de la société civile pour définir le programme et les activités concrètes de ces semaines, ce qui leur offre l'occasion d'encourager ces organisations à aborder les thématiques du racisme et de la discrimination²¹³. Le canton de Neuchâtel par exemple a consacré au sujet du racisme dans le sport certaines actions et manifestations qu'il a mises sur pied durant la Semaine d'action en 2018. Le coup d'envoi symbolique de cette semaine a ainsi été donné au stade de la Maladière à l'occasion de la journée d'ouverture intitulée *Racisme-Hors-Jeu* !²¹⁴

De nombreuses associations s'engagent de manière concrète et pragmatique contre l'exclusion sociale. Dans le domaine du sport, le football en particulier est le cadre d'initiatives qui méritent d'être mentionnées. Le *FARE Réseau Suisse*, coordinateur national du réseau FARE européen, milite ainsi contre le racisme et les autres formes de discrimination dans le football, notamment en jouant le rôle de partenaire prévention de la *Swiss Football League* (SFL) et de l'Association suisse de football (ASF). Depuis plusieurs années, le football suisse participe en automne aux *FARE action*

weeks européennes et mène diverses actions contre la violence et la discrimination²¹⁵. Dans la revue *TANGRAM* de juin 2018, consacrée au racisme dans le sport, l'historien du sport Patrick Clastres déplore toutefois que les mesures prises par les clubs de football pour lutter contre le racisme répondent pour la plupart à une logique de marketing et qu'elles n'aient jamais vraiment touché le sport amateur. Selon lui, ce dernier souffre encore davantage du racisme que le sport professionnel, bien que du côté du sport professionnel, seuls quelques rares clubs aient amorcé un examen de conscience. Patrick Clastres voit dans le sport « le dernier bastion qui permet au racisme de s'exprimer publiquement et trop souvent impunément. » Il souligne aussi le danger d'une nationalisation du sport, un terreau favorable au racisme que l'on observe surtout lors de compétitions internationales²¹⁶. Dans le même numéro de *TANGRAM*, le sociologue du sport Jérôme Berthoud développe une facette jusque-là presque ignorée de l'exclusion raciale, le difficile accès au métier d'entraîneur de football pour les joueurs africains : bien que ces derniers soient nombreux en Suisse, aucun joueur d'origine africaine n'a encore

213 Pour une vue d'ensemble, cf. le site internet de la Commission fédérale contre le racisme : www.ekr.admin.ch > Actualité > Manifestations > Semaine d'action contre le racisme

214 Maye, Céline : Racisme hors-jeu : Échos de la 23e SACR neuchâteloise. In : *TANGRAM* no 41, juin 2018, p. 106.

215 www.farenet.ch

216 Le sport est devenu le dernier bastion qui permet au racisme de s'exprimer publiquement et trop souvent impunément. Entretien avec Patrick Clastres, professeur associé à l'Institut des sciences du sport de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. In : *TANGRAM* no 41, juin 2018, pp. 36-38.

jamais été à la tête d'un club de première division helvétique²¹⁷.

6.2.7 LOISIRS ET SORTIES

La loi contraint les structures de loisirs et les institutions culturelles publiques à prévenir toute discrimination dans l'accès à leurs prestations. Même si des refus d'entrée manifestement racistes sont rares, ces infrastructures doivent veiller à ce qu'un public varié puisse les fréquenter.

Des cas de refus d'entrée discriminatoires à des établissements de nuit, comme des bars ou des discothèques, sont régulièrement signalés. Les instances judiciaires sont toutefois rarement appelées à trancher ces incidents qui, dans certains cas ponctuels, sont réglés directement entre victimes et tenanciers. Quelques établissements mettent par ailleurs en œuvre des mesures de prévention pour éviter qu'ils ne se reproduisent.

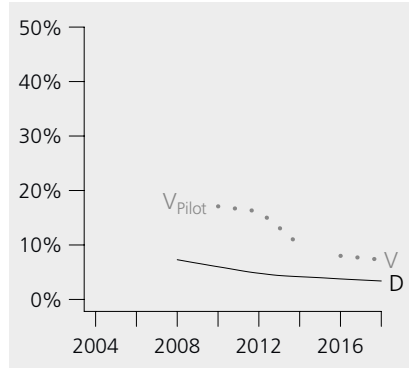


Figure n° 7 : Discrimination lors de loisirs et sorties

Faits et chiffres

La figure n° 7 montre une tendance constante à la baisse pour les cas de discrimination lors des loisirs et des sorties²¹⁸. Tant les incidents recensés par les centres de conseil que les cas de discrimination vécue rapportés par l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) indiquent en effet une régression continue. La base de données DoSyRa relève 7 cas dans le domaine « Loisirs et sorties » pour 2018 (sur un total de 278) et 13 pour 2017 (sur un total de 301)²¹⁹. Quant au recueil de cas juridiques de la CFR, il a enregistré trois condamnations en 2018 et une seule en 2017 dans le domaine des loisirs²²⁰.

217 Berthoud, Jérôme: Le difficile accès au métier d'entraîneur de football pour les joueurs africains. Une forme de racisme institutionnel? In: TANGRAM no 41, juin 2018, pp. 70-71.

218 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources: Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête *Vivre ensemble en Suisse* VeS (V).

219 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier à décembre 2018, Berne, 2019, p. 11.

220 Il s'agissait d'un cas d'injures racistes proférées par un membre du service de sécurité d'une discothèque; www.ekr.admin.ch > Services > Recueil de cas juridiques

En 2018, 7 % des personnes ayant déclaré à l'enquête VeS avoir souffert de la discrimination, se sentaient discriminées en ce qui concerne l'accès à des restaurants, des clubs ou des discothèques (contre 8 % en 2016)²²¹.

S'agissant des habitudes en lien avec la culture et les loisirs, l'Office fédéral de la statistique (OFS) constate, dans les résultats d'une enquête effectuée en 2014, que le public qui fréquente les concerts, les musées, les bibliothèques et surtout le théâtre – où la langue joue un rôle important – est plus souvent de nationalité suisse. Toutefois, c'est moins l'origine que le niveau de formation et l'âge qui sont déterminants pour la fréquentation des institutions culturelles²²². Ces faits montrent que nous sommes indéniablement en présence d'une discrimination indirecte qui frappe certains groupes de population.

Mesures de protection contre la discrimination

Dans son message sur la culture 2016–2020, la Confédération a fait de la promotion de la participation culturelle l'un des trois axes stratégiques de sa politique culturelle. Elle entend ainsi encourager, dans une société pluriculturelle, l'accès tant physique qu'intellectuel et financier à la culture. L'Office fédéral de la culture soutient en conséquence des

projets visant à promouvoir la participation culturelle²²³.

Diverses initiatives lancées durant la période sous rapport s'intéressent au thème du racisme dans la culture et aux mécanismes discriminatoires qui excluent certains groupes de population des offres culturelles. Ainsi, le réseau *Institut Nouvelle Suisse* mis en place à partir de 2016 aborde notamment, dans ses manifestations et publications, la sous-représentation de la diversité culturelle de la Suisse dans les institutions culturelles, tant pour ce qui est des sujets abordés que du personnel sur scène et en coulisse²²⁴. Il voit une pratique institutionnelle discriminatoire dans l'exclusion indirecte qui frappe certains groupes de population dans leur totalité. En général, ce sujet n'est pas abordé dans cette perspective, en particulier ni par les institutions ni par les autres instances de soutien, mais plutôt dans l'optique de la formation culturelle de groupes marginalisés. La fondation Pro Helvetia a franchi un pas supplémentaire en lançant l'initiative *Société interculturelle* pour la période 2017 à 2020 : elle se fixe notamment comme objectif la sensibilisation du secteur culturel aux approches interculturelles – et le financement de celles-ci – dans les démarches de définition du

221 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

222 Office fédéral de la statistique. Pratiques culturelles et de loisirs en Suisse. Premiers résultats de l'enquête 2014. Neuchâtel, 2016, p 24

223 www.bak.admin.ch > Langues et société > Participation culturelle

224 <https://institutneueschweiz.ch>

personnel, de la programmation et du public²²⁵.

S'agissant de la vie nocturne, l'accent est mis sur des mesures visant à prévenir toute discrimination dans l'accès aux établissements. Le centre de conseil bernois gggfon a poursuivi le projet *Stopp Eintrittsverweigerung* (Halte aux refus d'entrée), qu'il a lancé en 2013 pour lutter contre les refus d'entrée, afin d'appliquer la stratégie d'intervention conçue avec la police du commerce de la ville de Berne²²⁶. Les tenanciers ont maintenant intégré dans leur pratique les objectifs de ce projet, et la fiche *Achtung ! Einlassverweigerung* (Attention, refus d'entrée !) fait partie intégrante de la procédure d'autorisation des demandes d'ouverture prolongée²²⁷.

Dans les villes de Berne, de Zurich et de Lausanne, des tables rondes ont été périodiquement organisées ces dernières années pour élaborer des stratégies pour la vie nocturne. Si celles-ci portent pour le moment surtout sur la manière de concilier vie nocturne et respect du voisinage, elles pourraient tout à fait servir pour aborder des problèmes tels

que les refus d'entrée dans les établissements ou l'exclusion systématique de certains groupes de personnes.

Depuis 2009, l'association *Safer Clubbing* œuvre en faveur de la prévention, de la promotion de la santé et de la réduction des risques dans la vie nocturne. Par le passé, elle a aussi réalisé des activités pour inviter les clubs et bars qui en sont membres à rendre non discriminatoire l'accès à leur établissement²²⁸.

6.2.8 POLICE

L'action policière se déroule dans un contexte sensible. Le contrôle des personnes par des membres de la police, en particulier, conduit fréquemment à des altercations mettant en cause les critères de sélection appliqués. L'institution policière se doit de prévenir tout délit de faciès²²⁹, également appelé « profilage racial ». Les mesures adoptées à cet effet comprennent notamment des instructions de service concrètes, l'inclusion de modules spécifiques dans la formation initiale et les formations continues et la mise en place de mécanismes de plainte efficaces en

225 www.prohelvetia.ch > Nos activités > Initiatives > Société interculturelle

226 www.gggfon.ch > Projekte > Eintrittsverweigerung. Ce site propose en téléchargement la fiche en question et une liste de contrôle destinées aux propriétaires d'établissements (en allemand).

227 www.bern.ch > Themen > Freizeit und Sport > Veranstaltungen > Bewilligungen für Veranstaltungen

228 www.saferclubbing.ch

229 L'expression « délit de faciès » ou « profilage racial » décrit l'ensemble des contrôles discriminatoires d'identité et de véhicules fondés sur l'appartenance religieuse ou ethnique. Pour une explication détaillée, cf. www.humanrights.ch > Dossiers thématiques > Racisme > Le délit de faciès > Concept et problématique.

cas d'agression raciste de la part d'un fonctionnaire de police²³⁰.

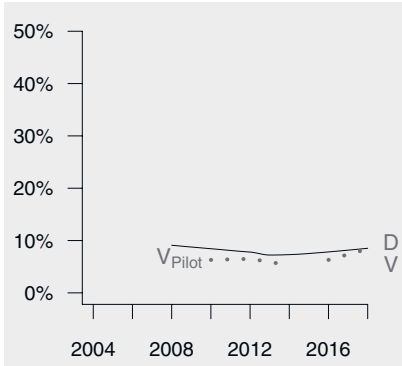


Figure n° 8 : Discrimination par la police

Faits et chiffres

Titulaire du monopole de pouvoir public, la police est habilitée à restreindre, parfois de manière importante, les droits des individus. L'appréhension, par exemple, constitue une mesure de contrainte dont peut user la police conformément au code de procédure pénale suisse (CPP). Si des facteurs tels que la couleur de peau ou l'appartenance ethnique supposée peuvent servir de critères pour l'action policière, ils ne peuvent jamais justifier à eux seuls

un contrôle de personne ou en être le motif premier. Ils doivent être accompagnés d'éléments objectifs légitimant le contrôle d'une personne en particulier, comme sa proximité avec le lieu du délit, une ressemblance concrète avec une personne recherchée ou des résultats d'enquête concrets. Bien que le profilage racial ou ethnique lors de contrôles de personnes par la police ne soit pas explicitement proscrit par la Constitution fédérale ou les droits de l'homme, le droit fédéral et les accords internationaux définissent le cadre légitime de ces contrôles. Les fonctionnaires de police encourrent ainsi des conséquences pénales s'ils réalisent des contrôles de personnes fondés sur le profilage racial ou ethnique. Les délits contre l'honneur selon l'art. 174 ss. CP et la discrimination raciale selon l'art. 261^{bis} CP peuvent être invoqués comme motifs d'infraction, de même que l'abus d'autorité²³¹.

Comme on le voit sur la figure n° 8, les données concernant la discrimination par la police n'ont pas beaucoup évolué, que l'on se réfère aux statistiques des centres de conseil ou à l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS)²³². La base de données DoSyRa a enregistré

230 Cf. Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) : Studie zu Personenkontrollen im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling (Étude sur les contrôles de personnes réalisée sur mandat du Département de la sécurité de la ville de Zurich – Normes et bonnes pratiques visant à prévenir le profilage racial ou ethnique). www.skmr.ch > Domaines thématiques > Police et justice > Publications (20 novembre 2017) (Résumé de l'étude en français)

231 Cf. Künzli, Jörg ; Wytenbach, Judith et al. : Studie zu Personenkontrollen im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling. CSDH, Berne, 2017, p. 9 à 15 de l'étude en allemand.

232 Les données sont lissées au moyen de la méthode LOESS. Sources : Système de documentation du racisme DoSyRa (D) et enquête Vivre ensemble en Suisse VeS (V)

24 cas de discrimination par la police et 4 par les agents des douanes et du Corps des gardes-frontière pour 2018 (sur 278 signalements), un chiffre qui s'était élevé à 25 pour la police et 10 pour les agents des douanes et du Corps des gardes-frontière en 2017 (sur 301 signalements)²³³. Dans l'enquête VeS, 8% des personnes ayant déclaré avoir souffert de la discrimination, se sentaient discriminées de la part de la police²³⁴. En 2018, la CFR a enregistré dans son recueil de cas juridiques un jugement dans l'environnement « Autorités/administration/armée » qui concernait la police²³⁵.

Selon l'*Alliance contre le Racial Profiling* fondée en 2016, au moins huit procédures pénales et une procédure administrative étaient pendantes en mai 2017 pour violation de l'interdiction de discrimination raciale en vertu du droit international ou de la Constitution fédérale²³⁶.

Mesures de protection contre la discrimination

La pression croissante de la part de la société civile a entraîné un large débat sur les pratiques policières en matière

de contrôle et d'arrestation, et plus précisément sur le profilage racial, dans la période sous revue. Des mesures pour lutter contre les pratiques discriminatoires ont déjà été adoptées et mises en œuvre, mais l'enjeu demeure de ne pas traiter les incidents comme des cas isolés de comportement fautif de la part d'agents, et de s'attaquer à la dimension institutionnelle et structurelle du délit de faciès. Les différentes perceptions de cette problématique sont également apparues avec force dans les réactions aux articles de presse parus à l'été 2018 après que le guide de voyage *Lonely Planet* a explicitement mis en garde les ressortissants non européens contre le profilage racial dans son guide sur la Suisse.

Actions aux niveaux politique et juridique

Le Parlement a également traité de cette question. Une intervention parlementaire a demandé au Conseil fédéral d'évaluer le phénomène du profilage racial²³⁷. Sur la base de la réponse du Conseil fédéral, il a été demandé au Conseil fédéral de rédiger un rapport donnant une vue d'ensemble des mesures prises par la Confédération, les

233 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018, Berne, 2019, p. 11

234 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

235 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

236 Alternative Report on Racial Profiling practices of the Swiss Police and Border Guard authorities (Rapport alternatif sur le profilage racial pratiqué par la police suisse et le Corps suisse des gardes-frontière, en anglais uniquement), cf. www.stop-racial-profiling.ch > Alliance.

237 Interpellation Arslan Sibel 17.3601 « Contrôles au faciès. Point de vue du Conseil fédéral » du 16 juin 2017

cantons et les villes suisses pour prévenir les contrôles de personnes discriminatoires ou arbitraires²³⁸. Dans une autre intervention, le Conseil fédéral a été chargé d'établir un rapport indiquant selon quels critères le Corps des gardes-frontière effectue des contrôles de personnes²³⁹. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter les deux dernières interventions. Au moment de la publication de ce rapport, les objets n'avaient pas encore été traités au conseil.

S'appuyant sur une étude menée sur le thème du racisme anti-Noirs en Suisse²⁴⁰ qu'elle avait demandée à l'Université des Sciences Appliquées de Zurich (ZHAW), la CFR a conclu que les personnes noires sont particulièrement touchées par le profilage racial en Suisse. Elle recommande dès lors à la *Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse* (CCPCS) et à la *Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police* (CCDJP) de se porter garantes du respect des minorités et de

renforcer durablement les mesures nécessaires²⁴¹. La CFR recommande en outre d'instituer des autorités de conciliation indépendantes pour les procédures engagées dans les cas de violence policière ou de profilage racial, car les services de dénonciation et de conseil existants ne garantissent pas une protection suffisante contre la discrimination raciale²⁴².

En ce qui concerne les mécanismes de plainte et les voies de droit contre les violences policières, peu de changements sont intervenus dans la période sous revue. La vue d'ensemble critique de la situation dans les cantons et les communes, publiée par le CSDH en 2014, est donc toujours actuelle²⁴³. L'étude montre avant tout que les mécanismes de plainte informels tels que la plainte citoyenne, la plainte à l'autorité de surveillance ou la procédure de l'ombudsman revêtent une grande importance. Elle rappelle que les mécanismes de plainte existants en cas de violence policière disproportionnée ne satisfont

238 Postulat Arslan Sibel 18.3356 « Prévenir toute discrimination lors des contrôles de personnes effectués par la police » du 16 mars 2018

239 Postulat Meyer Mattea 18.3353 « Prévenir toute discrimination lors des contrôles de personnes effectués par le Corps des gardes-frontière » du 16 mars 2018

240 Commission fédérale contre le racisme (CFR): Recommandations sur le thème du racisme anti-Noirs en Suisse. Synthèse de l'étude. Berne 2017. Cf. aussi le chapitre 6.3.3: Racisme envers les personnes noires: explications et mesures.

241 Sont cités à titre d'exemple le community policing ou police axée sur la communauté, l'organisation de tables rondes et la mise sur pied de patrouilles mixtes dans les zones d'affrontement. La CFR verrait en outre d'un bon œil que les écoles de police et le Corps des gardes-frontière intègrent à leurs formations la problématique du racisme institutionnel et structurel et l'abordent de façon sérieuse et conséquente (CFR 2017, p. 14).

242 CFR 2017, p. 15

243 Künzli, Jörg; Sturm, Evelyne et al. La protection juridique contre les abus de la part de la police. Présentation des mécanismes de plainte possibles en Suisse. Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Berne, 21 février 2014

pas aux prescriptions et standards internationaux, à savoir que les mécanismes indépendants évoqués plus haut font largement défaut²⁴⁴. Dans son rapport sur la Suisse publié en 2014, le *Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale* a recommandé de créer dans tous les cantons un mécanisme indépendant chargé de recevoir et d'instruire des plaintes concernant des fautes commises par des policiers et de faire en sorte qu'une formation aux droits de l'homme soit dispensée aux policiers dans tous les cantons. Des *Ombudsstellen* existent dans les cantons ZH, VD, BS, BL, FR et ZG, et, au niveau communal, dans les villes de Berne, Lucerne, Saint-Gall, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthour et Zurich. Ces dernières années, le service de Zurich a traité de manière proactive le thème du profilage racial, ce qui a favorisé la réflexion de la police sur ce sujet. En outre, cinq cantons (BL, BS, VD, ZG, ZH) et cinq villes (Berne, Rapperswil-Jona, Saint-Gall, Winterthour et Zurich) disposent d'un service de médiation.

Mesures du corps de police et bases légales du travail policier

Dans le cadre du projet *Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (Travail de police dans les zones urbaines sensibles)*

lancé en 2016, le Département de la sécurité et la police municipale de Zurich ont étudié diverses questions relatives au travail policier et au contrôle de personnes. Dans ce contexte, le CSDH a été chargé de concevoir une étude sur les critères juridiques régissant les contrôles des personnes et d'ébaucher des mesures susceptibles de prévenir le profilage racial ou ethnique²⁴⁵. Ces travaux ont servi de base à la ville de Zurich pour définir les mesures à prendre. L'une d'elles est le remaniement d'une instruction de service pour les contrôles de personnes avec définition des motifs de contrôle. Les raisons motivant le contrôle d'une personne doivent en outre être communiquées à celle-ci. Le flair basé sur l'expérience des policières et policiers n'est pas, à lui seul, un critère suffisant²⁴⁶. Alors qu'elle a renoncé à l'introduction d'un système de récépissé, la ville prévoit en revanche d'introduire des caméras qui seront portées par les policiers pour filmer leurs actions (*bodycams* ou caméras-piétons); la base juridique pour leur utilisation doit être créée²⁴⁷. Les mesures prises doivent s'accompagner du développement de la conscience au sein de la police de l'enjeu de société que représente le profilage racial ou ethnique en tant que discrimination structurelle. Tant que les in-

244 www.humanrights.ch > Objectif Suisse > DH dans la politique intérieure > Poursuite, Punition, Déten-tion > Police

245 www.skmr.ch > Domaines thématiques > Police et justice > Publications

246 www.stadt-zuerich.ch/pd > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen > Klare Kriterien und Angabe von Gründen bei Personenkontrollen (Critères clairs et indication des motifs lors des contrôles de personnes, en allemand uniquement) du 20 novembre 2017

247 Ville de Zurich, Département de la sécurité 2018: rapport final (en allemand uniquement) du projet *Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)*. www.stadt-zuerich.ch/pd > Über das Departement > Publikationen & Broschüren > Berichte

cidents seront considérés de manière isolée, les mesures risquent de rester sans effet²⁴⁸. Une application web lancée en février 2018 pour la saisie des contrôles de personnes permet pour la première fois de disposer de données statistiques sur le nombre de contrôles et de résultats positifs, l'heure, le lieu et le motif du contrôle. Selon la police municipale de Zurich, l'analyse des données a révélé que le motif de contrôle le plus fréquent (39 %) était le « comportement et l'allure d'une personne », lequel a mené à 10 084 contrôles de personnes et 2199 résultats positifs (22 %). Si cette application permet de documenter la pratique en matière de contrôle de personnes, elle ne permet guère en revanche de tirer des conclusions concrètes quant à un éventuel profilage racial, car la couleur de peau ou l'appartenance ethnique n'est pas recensée et les justifications proposées dans l'application pour le contrôle sont formulées de manière bien trop générale. Selon la police municipale de Zurich, l'application n'a pas été introduite dans le but de prévenir le profilage racial ou ethnique. La police municipale aborde cet aspect dans la formation des policières et policiers ainsi que dans l'instruction de service interne mentionnée plus haut.

En mars 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté la révision totale

de la loi sur la police bernoise. Il a rejeté la proposition d'inclure un paragraphe condamnant explicitement le profilage racial. La loi sur la police a été combattue par un référendum et approuvée en février 2019 par les citoyennes et citoyens du canton de Berne²⁴⁹.

En ville de Berne, le Conseil de ville a décidé en février 2017 de mener un projet pilote pour voir si le fait de donner un récépissé lors de chaque contrôle de personnes permet de sensibiliser les agents de police et de rendre leur pratique plus transparente. L'introduction du système de récépissé à titre de test a cependant été rejetée par la suite par le Parlement. Il a par contre été décidé de développer, dès 2019, le projet *Dialog* entre la police cantonale et le centre de conseil *gggfon*, avec participation des autorités communales à partir de 2019, en se concentrant sur l'aspect « Prévention du profilage racial et sensibilisation à ce phénomène »²⁵⁰.

La formation du personnel de police comprend des cours sur l'éthique et les droits de la personne, et l'*Institut suisse de police* propose un module de formation de trois jours sur les compétences interculturelles. Les cantons d'Argovie, de Lucerne et de Neuchâtel proposent eux aussi des formations similaires. Dans le cadre de la matière *Interkulturelle Kompetenz in der Polizeiarbeit*

248 Cf. aussi les explications de l'Ombudsfrau de la ville de Zurich (en allemand uniquement), dans : Stadt Zürich, Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau 2018 : rapport 2017, p. 32-33.

249 Plus d'informations sur la loi sur la police bernoise (Lex Fahrende) au chapitre 6.3.5 : La situation des Yéniches, Manouches/Sintés et Roms.

250 www.gggfon.ch > Projekt Dialog (en allemand uniquement)

(*Compétences interculturelles dans le travail de police*), que l'École de police de Suisse orientale a introduite en 2009, les thématiques du racisme et du profilage racial sont abordées à partir de cas concrets; en Suisse romande, l'Académie de police de Savatan a intégré dans son programme un module à option sur le profilage racial²⁵¹. La police cantonale de Zurich poursuit le programme de formation visant à rendre les agents plus à même de reconnaître les personnes suspectes (*Analyzing Suspicious People and Cognitive Training ASPECT*)²⁵². L'objectif de ce programme, qui est également ouvert au personnel de police des autres cantons, est de donner aux agents les moyens de mener leurs contrôles indépendamment de la nationalité supputée ou des caractéristiques physiques des individus. Dans le canton de Berne, une formation continue obligatoire pour tous les membres de la police a eu lieu en 2017. D'une durée d'une demi-journée, son objectif était de montrer que les compétences interculturelles peuvent être un sésame dans l'action policière quotidienne. La police cantonale a en outre rédigé à l'intention des collaboratrices et collaborateurs un ouvrage de référence complet contenant notamment les outils nécessaires pour éviter les écueils (interculturels).

Cette offre d'e-learning sera disponible dès 2019. Dans le canton de Soleure, des documents de cours ont été élaborés en 2017 sur les aspects juridiques des contrôles de personnes et l'interdiction du profilage racial ou ethnique. Par ailleurs le dit cours a été rendu obligatoire pour tous les membres du corps de la police cantonale et des polices municipales.

Divers corps de police communaux ou cantonaux s'efforcent d'augmenter la diversité de leur personnel, notamment en engageant davantage de femmes et de personnes issues de la migration. Dans plusieurs cantons, la législation autorise l'admission de ressortissants étrangers dans les corps de police ou n'exclut pas explicitement cette possibilité (AI, BS, JU, NE et SZ). D'autres cantons ouvrent cette carrière aux ressortissants étrangers établis en Suisse, à condition qu'ils se fassent naturaliser dans un certain délai (AR, FR, GE et VD). Dans différents cantons, des projets similaires ont échoué face à la résistance de la police ou du Parlement. Depuis 2014, le Département de la sécurité de la ville de Zurich s'emploie à éveiller l'intérêt de personnes issues de la migration lors du recrutement de personnel²⁵³, fort d'expériences concluantes

251 Les policières et policiers des cantons AI, AR, GR, SH, SG et TG et des villes de Saint-Gall et de Coire sont formés à l'École de police de Suisse orientale. L'Académie de police de Savatan forme les policières et policiers des cantons GE, VD et VS ainsi que de la ville de Lausanne.

252 www.kapo.zh.ch > Über uns > Fachstellen und -bereiche > Forschung & Entwicklung (en allemand uniquement)

253 Ville de Zurich, Département de la sécurité. Strategischer Plan des Sicherheitsdepartements 2019 (Plan stratégique du Département de la sécurité 2019, en allemand uniquement). Zurich, 2019

faites dans d'autres offices de la ville en matière de gestion de la diversité²⁵⁴. La police municipale indique toutefois que le recrutement de personnes issues de la migration est ardu et que les données disponibles permettent difficilement d'évaluer la situation.

Depuis des années, la question de la mention de la nationalité de l'auteur du délit dans les signalements de police fait débat. Fin 2017, la ville de Zurich a décidé de ne plus indiquer la nationalité, considérant que cette mention suggérerait l'explication des faits par la nationalité. Cette décision a été soutenue à l'été 2018 par le parlement de la ville de Zurich qui a rejeté un postulat demandant de réintroduire cette mention. Avant même les débats parlementaires, l'UDC avait lancé une initiative cantonale exigeant de compléter la loi sur la police afin qu'à l'avenir, l'âge, le sexe et la nationalité des victimes, auteurs de délits et suspects soient toujours indiqués et qu'un éventuel passé migratoire soit communiqué sur demande. La votation doit encore avoir lieu. Alors qu'à Zurich, l'intention de renforcer la protection contre la discrimination a explicitement conduit à la décision de ne pas mentionner la nationalité, elle n'a joué aucun rôle

dans la décision du gouvernement cantonal de Berne appelé à se prononcer sur un projet similaire. Le gouvernement a ainsi rejeté la motion parlementaire pour des raisons strictement formelles. Dans la session de printemps 2019 du Grand Conseil, ce dernier a classé la motion, mais a adopté dans le même temps une déclaration de planification, selon laquelle la nationalité doit être citée dans les communications aux médias lorsque c'est possible²⁵⁵.

Mesures et activités de la société civile

En 2016, des personnes issues du monde scientifique, de la culture et des organisations de défense des droits de l'homme ont créé une association informelle, l'*Alliance contre le Racial Profiling*, afin de lutter contre « le racisme institutionnel dans les corps de police suisses », d'intervenir ensemble auprès de l'État et de la police ainsi que de rassembler connaissances et informations sur le sujet. L'Alliance utilise aussi stratégiquement les procédures judiciaires²⁵⁶. Lors de plaintes déposées par des victimes, elle constitue des groupes d'observation de procès et assure une couverture médiatique afin de sensibiliser un maximum de personnes à la problé-

254 La gestion de la diversité signifie, dans le contexte économique et plus particulièrement, dans le domaine des ressources humaines, la gestion constructive et la mise à profit de la diversité des collaboratrices et collaborateurs d'une entreprise ou d'une organisation s'agissant de caractéristiques telles que l'âge, le sexe, la nationalité, le religion ou la santé et le handicap.

255 www.gr.be.ch > Sessions et procès-verbaux > Sessions 2019 > Session de printemps 2019 > Programme de la session

256 www.stop-racial-profiling.ch > Déclaration d'intention

matique du profilage racial²⁵⁷. L'affaire « Wa Baile », dont le procès a fait beaucoup parler de lui, y compris dans les médias, en est un exemple. En février 2015, Mohamed Wa Baile a refusé de présenter ses papiers d'identité lors d'un contrôle, fatigué d'avoir subi de tels contrôles à plusieurs reprises par le passé. Il a été condamné à une amende pour non-respect des mesures policières. Monsieur Wa Baile a contesté l'ordonnance pénale et a été condamné par le Tribunal d'arrondissement de Zurich en 2016. Le jugement a été confirmé par le Tribunal supérieur ainsi que par le Tribunal fédéral en mars 2018. Monsieur Wa Baile a dans l'intervalle déposé plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

Ces dernières années, le groupe de recherche collaboratif *Racial Profiling* a systématiquement étudié la perspective des victimes. En étroite collaboration avec l'*Alliance contre le Racial Profiling*, il a mené des entretiens et documenté les expériences des personnes contrôlées en considérant l'impact individuel et collectif ainsi que les possibilités de résistance²⁵⁸. Les descriptions montrent clairement que le profilage racial s'étend au-delà du contrôle à proprement parler. Le risque permanent d'être contrôlé

entrave en effet la liberté de mouvement des personnes et se répercute aussi sur leur quotidien en tant que danger général. Pour pouvoir analyser en profondeur le phénomène du profilage racial, il est important, selon les chercheuses et chercheurs, de le comprendre comme une pratique dans laquelle interviennent d'autres caractéristiques distinctives et formes de discrimination : des caractéristiques telles que la couleur de peau, l'appartenance ethnique ou religieuse supposée et des catégories telles que l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, la nationalité ou la classe sociale doivent être prises en considération conjointement pour pouvoir mieux saisir les réalités spécifiques, les différences mais aussi les schémas analogues et les similitudes des expériences de profilage racial et pouvoir évaluer la pratique policière avec discernement.

En Suisse romande également, la violence policière a davantage été sous les projecteurs dans la période sous revue. Dans le canton de Vaud, par exemple, trois hommes noirs sont décédés pendant ou à la suite d'une arrestation par la police depuis 2016. Plusieurs organisations civiles luttent depuis contre les violences policières et réclament du

257 Des « tribunaux » ont ainsi siégé à Lucerne (2017) et à Saint-Gall (2016). Sur le banc des accusés, le profilage racial. Les victimes ont été invitées à partager leur expérience et les personnes du public ont pu participer en tant que témoins. L'objectif des manifestations était d'échanger sur le racisme institutionnel et d'inverser le pouvoir de définition.

258 Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling (Groupe de recherche collaboratif sur le profilage racial): *Racial Profiling: Erfahrung, Wirkung, Widerstand* (Profilage racial: expérience, impact, résistance). Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, 2019

canton de Vaud la création d'un service de plainte indépendant²⁵⁹.

Dans son rapport alternatif à l'Examen périodique universel de la Suisse à l'attention du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'Alliance présente des arguments et exemples expliquant pourquoi le profilage racial constitue un problème structurel et institutionnel dissimulé. Elle recommande d'adapter les bases légales, de reconnaître le problème au plus haut niveau, d'introduire un système de récépissé et d'améliorer l'accès à la justice des personnes victimes de profilage racial²⁶⁰.

6.2.9 ARMÉE

Comme d'autres domaines de la société, l'armée n'échappe pas à la problématique de l'extrémisme²⁶¹. Afin d'assurer la sécurité et la cohésion de ses troupes, mais aussi pour protéger ses membres de la discrimination, l'armée accorde une grande importance à la prévention de l'extrémisme et à la lutte contre ce phénomène. Le chef de l'Armée et la cheffe du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) défendent clairement et publiquement une politique de tolérance zéro en la matière.

Faits et chiffres

En 2017 et 2018, le *service spécialisé Extrémisme dans l'armée* (S spéc EX A) a traité respectivement 41 et 42 signalements et requêtes. Tous les cas qui lui ont été soumis ne se sont toutefois pas révélés être de l'extrémisme au sens de la loi. Sur les 65 signalements et requêtes avec soupçon de potentiel de violence extrémiste adressés au total, près de 68 % (44 cas) concernaient des présomptions d'extrémisme de droite et environ 26 % (17 cas) un potentiel d'extrémisme à motivation djihadiste. Avec respectivement 1 et 3 cas, les signalements et requêtes concernant l'extrémisme ethno-nationaliste et l'extrémisme de gauche sont rares.

Comme par le passé, on n'a enregistré aucun incident violent, événement compromettant la sécurité ou acte de discrimination raciale manifeste durant un service militaire. La plupart des signalements concernaient des cas isolés pour lesquels il existait des indices d'activités extrémistes potentielles dans la vie civile ou de radicalisation possible. Les signalements et requêtes adressés dans la période sous revue se situent dans la moyenne des cinq dernières années. Alors que les signalements et requêtes en lien avec un extrémisme pour

259 www.humanrights.ch > Objectif Suisse > DH dans la politique intérieure > Poursuite, Puniton, Détention > Police

260 Alliance contre le Racial Profiling : Alternative Report on Racial Profiling practices of the Swiss Police and Border Guard authorities (Rapport alternatif sur le profilage racial pratiqué par la police suisse et le Corps suisse des gardes-frontière), 2017. Accessible en anglais uniquement sur le site : www.stop-racial-profiling.ch > Alliance

261 Au sujet de la manifestation de la discrimination raciale et de ses spécificités dans le contexte militaire, cf. Niggli, Marcel Alexander : Rassendiskriminierung im militärischen Kontext (La discrimination raciale dans le contexte militaire, en allemand uniquement). Dans : Jusletter 13 mai 2019.

motifs djihadistes n'ont cessé d'augmenter entre 2013 et 2016, ils sont repartis à la baisse dans la période sous revue²⁶².

Pour le domaine « Autorités, administration et armée », le recueil de cas juridiques CFR ne recense aucune condamnation concernant spécifiquement l'armée pour les années 2017 et 2018²⁶³. Lors de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) de 2016, 1 % des personnes ayant subi de la discrimination ont déclaré avoir été victimes de discrimination au sein de l'armée²⁶⁴.

Mesures de protection contre la discrimination

Depuis mai 2002, le *service spécialisé Extrémisme dans l'armée* (S spéc EX A), rattaché au SLR, soutient le DDPS dans toutes les questions liées à l'extrémisme au sein de l'armée²⁶⁵. Les infractions à l'ordonnance concernant les obligations militaires (OMi, RS 512.21), les indices de potentielle mise en danger au sens de l'art. 113 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10) et les situations personnelles particulières au sens de l'art. 33 OMi sont immédiatement transmis au service du Personnel de l'armée, qui prend les mesures de prévention nécessaires. Si besoin est, le S spéc EX A assure la coordi-

nation entre les unités administratives et les unités militaires concernées.

Les cours de sensibilisation et de formation mis en place ces dernières années se sont poursuivis dans la période sous revue. En 2017 et 2018, l'ensemble des futurs chefs de section, commandants d'unité et d'école, adjudants des corps de troupe, adjudants d'état-major et officiers de carrière ont à nouveau suivi une sensibilisation adaptée à leur fonction et à leur grade. Les activités de formation et de sensibilisation du S spéc EX A ont par ailleurs été adaptées aux cursus de formation en grande partie remaniés dans le sillage du développement de l'armée. Certaines séquences de sensibilisation sont ainsi réalisées à présent par des commandants de stage avec le soutien du S spéc EX A, selon le principe *train the trainer*. Le S spéc EX A a également réalisé quinze séquences de sensibilisation et de formation pour les cadres militaires du DDPS. Toutes les formations abordent les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale ainsi que la mise en application de la stratégie de tolérance zéro instaurée par l'armée à l'égard de tout extrémisme idéologique. Étant donné qu'environ un tiers des signalements effectués dans la période sous revue émanent de supérieurs de

262 Service spécialisé Extrémisme dans l'armée: Rapports d'activité 2017 et 2018, cf. www.vtg.admin.ch
> Mon service militaire > Généralités concernant le service militaire > Extrémisme.

263 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Environnement social

264 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

265 www.vtg.admin.ch > Mon service militaire > Généralités concernant le service militaire > Extrémisme

l'armée, les mesures de sensibilisation et de formation constituent une opportunité intéressante d'examiner de manière différenciée toutes les facettes de l'extrémisme.

En avril 2019, le DDPS a créé un service dédié à la diversité qui sera à l'avenir l'interlocuteur pour toutes les questions et requêtes concernant la diversité dans l'armée (milice). Il existe déjà depuis plusieurs années dans le cadre de la formation du commandement un groupe de travail *Diversité Milice* traitant de questions individuelles résultant de la rencontre de parcours et modes de vie variés au sein de l'armée. L'Aumônerie de l'armée s'engage, elle aussi, pour le respect de la diversité au sein de ses services et compétences.

6.2.10 PROCÉDURE DE NATURALISATION

En Suisse, la nationalité s'acquiert par filiation paternelle ou maternelle (on parle de « droit du sang »)²⁶⁶. Lorsque la nationalité suisse ne s'acquiert ni par la mère ni par le père, elle peut s'obtenir par naturalisation. La procédure de naturalisation est réglemantée aux trois échelons fédéral, cantonal et communal. La Constitution fédérale (art. 37 et

38 Cst.) définit les principes et les compétences, tandis que la loi sur la nationalité suisse du 20 juin 2014 (LN, RS 141.0) ainsi que les législations cantonales et communales concrétisent les dispositions constitutionnelles dans les limites de leurs compétences respectives²⁶⁷.

À la suite de la révision totale de la loi sur la nationalité suisse, peut introduire, depuis le 1^{er} janvier 2018, une demande de naturalisation celui qui est titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) et a séjourné en Suisse pendant dix ans au moins, a réussi son intégration, s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse et ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse²⁶⁸. Dans le calcul de la durée du séjour, les années passées en Suisse entre l'âge de cinq ans et dix-huit ans comptent double, tandis que celles passées en admission provisoire ne comptent que pour moitié. Les cantons peuvent prescrire une durée de séjour minimale dans le canton allant de deux à cinq ans. Une personne est considérée comme intégrée dès lors qu'elle est à même de communiquer dans une langue nationale²⁶⁹, qu'elle respecte la sécurité et l'ordre publics et les valeurs

266 Contrairement aux pays connaissant le droit du sol, qui accordent la nationalité à toute personne qui naît sur leur territoire.

267 Pour des explications sur la procédure, cf. www.ekm.admin.ch > Nationalité & Citoyenneté > Nationalité > Naturalisation.

268 LN, art. 9 Conditions formelles et LN, art. 11 Conditions matérielles

269 Selon l'art. 6 (attestation des compétences linguistiques) de l'ordonnance sur la nationalité (OLN), le requérant doit justifier de connaissances orales d'une langue nationale équivalant au moins au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues et de compétences écrites du niveau A2 au minimum. Les compétences linguistiques doivent être attestées au moyen d'un certificat de langues ou d'un passeport de langues reconnu par le SEM.

de la Constitution, qu'elle participe à la vie économique ou acquiert une formation et qu'elle œuvre à l'intégration de sa famille. Les candidats à la naturalisation doivent en outre s'être familiarisés avec les conditions de vie en Suisse et ne doivent pas mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse²⁷⁰. La Commission fédérale des migrations (CFM) a critiqué à maintes reprises la nouvelle réglementation. Elle estime que les candidates et candidats ne sont pas suffisamment protégés contre la discrimination. Du point de vue de la CFM, l'ordonnance sur la nationalité, qui concrétise entre autres les critères d'intégration de la LN, est formulée de manière trop vague et accorde aux autorités une trop grande marge d'appréciation²⁷¹. Bien que la durée de séjour, très longue du point de vue de l'intégration, ait été réduite, passant de douze à dix ans, les nouvelles exigences concernant le statut et les compétences linguistiques rendent in-

contestablement difficile l'accès à la nationalité. En 2018, on a ainsi constaté un recul du nombre de naturalisations, le premier depuis 2014²⁷². Sur la base de la pratique vécue par les centres de conseil et les organisations de défense des droits de l'homme, la grande marge d'appréciation des communes, en particulier lors de l'entretien de naturalisation, fait l'objet de critiques depuis longtemps²⁷³.

La législation prévoit, outre la naturalisation ordinaire, une procédure facilitée pour les conjoints de citoyens suisses par exemple. Cette procédure, nettement plus rapide, est de la compétence de la Confédération, même si les cantons ont la possibilité de donner leur avis sur les candidatures. La procédure facilitée ne s'applique toujours pas aux partenaires étrangers liés par un partenariat enregistré²⁷⁴. Le 12 février 2017, le peuple suisse a accepté, à une majorité de 60,4 %, la naturalisation facilitée

270 LN, art. 12 Critères d'intégration

271 www.ekm.admin.ch > Actualité > Prises de position > Prises de position 2015 > Naturalisation: Ordonnance sur la nationalité

272 Statistiques des naturalisations depuis 1985, cf. www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Naturalisations.

273 Cf. par exemple Hunziker, Lelia: *Schweizer Bürgerrecht: Gnadenakt oder Verwaltungsakt? (Nationalité suisse: acte de bonté ou acte administratif?)*. Disponible uniquement en allemand dans: terra cognita 32, CFM, Berne, 2018: p. 72-74. Lelia Hunziker décrit à partir de l'expérience pratique vécue dans un centre de conseil la « tâche insurmontable » confiée aux communes avec la vérification de l'intégration lors de l'entretien de naturalisation.

274 Depuis 2013, plusieurs interventions ont été déposées au Parlement afin que le partenariat enregistré soit assimilé au mariage dans le cadre de la procédure de naturalisation. En 2015 déjà, la Commission des institutions politiques du Conseil national avait proposé l'égalité du partenariat enregistré et du mariage dans la procédure de naturalisation. Le Conseil fédéral soutenait cette proposition, mais le Parlement a suspendu la mise en œuvre jusqu'au règlement de l'initiative parlementaire « Mariage civil pour tous », qui souhaite que la définition du mariage soit étendue dans la Constitution. Cf. à ce sujet la réponse du Conseil fédéral au postulat Guldimann Tim 18.3171 « Naturalisation facilitée pour les partenaires enregistrés de personnes de nationalité suisse domiciliées à l'étranger » du 14 mars 2018.

pour les jeunes étrangers de la troisième génération²⁷⁵. La nouvelle réglementation est entrée en vigueur en 2018. Dans l'ensemble du pays, les jeunes de moins de 25 ans dont les grands-parents ont immigré en Suisse peuvent donc suivre la procédure rapide.

Dans le cadre du programme de recherche *nccr on the move*, une étude a été menée en vue de déterminer s'il existait une discrimination systématique à l'encontre de certains groupes d'étrangers lors de la procédure de naturalisation. En raison des différences considérables entre les communes et les cantons, aucun enseignement probant ne peut être tiré.²⁷⁶

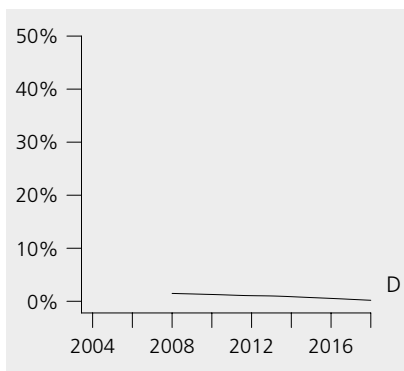


Figure n° 9 : Discrimination lors de la procédure de naturalisation

Faits et chiffres

Le nombre de discriminations lors de procédures de naturalisation enregistré par les centres de conseil évolue peu dans le temps et reste à un faible niveau, quand il ne diminue pas. La base de données DoSyRa recense 5 incidents (sur 278 signalements) en 2018 et 2 (sur 301 signalements) en 2017²⁷⁷. Selon l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) menée en 2018, l'acceptation de

275 Cette votation faisait suite à l'initiative parlementaire Marra 08.432 « La Suisse doit reconnaître ses enfants ».

276 Ilić, Dragan 2017 : *Naturalization and Prejudice: What We Know, and What Is Uncertain* (*Naturalisation et préjudice: ce que l'on sait et ce qui est incertain*, en anglais uniquement), cf. www.nccr-onthemove.ch > Knowledge Transfer > Policy Briefs > in a nutshell #5.

Une étude de la CFM publiée en 2012 a révélé que la taille de la commune joue un rôle lors de la naturalisation : le nombre d'étrangères et d'étrangers naturalisés selon la procédure ordinaire baisse lorsque le nombre d'habitants diminue. Alors que les communes de plus de 100 000 habitants affichent un taux de naturalisation de 3 %, celles dont le nombre d'habitants oscille entre 5000 et 9999 ont un taux de naturalisation inférieur à 1 %. Cf. Wanner, Philippe ; Steiner, Ilka : *La naturalisation en Suisse. Évolution 1992-2010*. CFM, Berne, 2012, accessible sur le site www.ekm.admin.ch > Publications > Études.

La CFM prévoit de publier sur son site web des cartes dynamiques qui permettront aux personnes intéressées de voir qui est naturalisé dans les cantons et communes et comment, et d'effectuer des comparaisons.

277 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018*, Berne, 2019, p. 11

la naturalisation automatique des étrangers nés en Suisse se situe au même niveau qu'auparavant: en 2016 et en 2018, 57 % des personnes interrogées ont déclaré l'approuver²⁷⁸ (en 2018, à raison de 51 % de Suisses et de 77 % de ressortissants étrangers)²⁷⁹. La *Fondation contre le racisme et l'antisémitisme* (GRA) et la *Société pour les minorités en Suisse* (GMS) ont enregistré un cas de discrimination lors de la naturalisation en 2017 et ne signalent aucun cas pour 2018²⁸⁰.

Les principes de la protection contre l'arbitraire et la discrimination, de la protection de la sphère privée et du droit d'être entendu, tous trois garantis par la Constitution fédérale, veillent à l'équité et à l'uniformité des procédures cantonales de naturalisation. Les affaires dans lesquelles le Tribunal fédéral a conclu à un refus d'accorder la naturalisation fondé sur une discrimination ethnique, culturelle ou raciste concernent jusqu'à maintenant surtout des candidats provenant de l'Ex-Yougoslavie et de Turquie ainsi que des per-

sonnes musulmanes. Quelques rares autres cas relèvent d'une discrimination multiple (fondée par exemple à la fois sur l'origine et sur un handicap)²⁸¹. Au cours de la période sous revue, le Tribunal fédéral n'a traité qu'un cas de naturalisation refusée. L'affaire portait sur le non-remboursement de prestations d'aide sociale, lequel justifie, en vertu de la législation cantonale bernoise, le refus de la naturalisation. Le Tribunal fédéral a appuyé l'interprétation de la loi des autorités cantonales ainsi que leur décision dans le cas d'espèce²⁸².

Mesures de protection contre la discrimination

L'une des mesures prises pour offrir une protection contre la discrimination indirecte et renforcer la protection contre la discrimination est d'informer et de sensibiliser les services de naturalisation et de contrôle des habitants²⁸³. En 2017, le canton de Nidwald a par exemple organisé un échange d'expériences sur la LN révisée pour les commissions de naturalisation et les commissions sociales, et a abordé explicitement à cette occasion la

278 Durant la période 2010-2014, entre 44 % et 47 % des personnes interrogées déclaraient approuver la naturalisation automatique des étrangers nés en Suisse.

279 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

280 www.racisme.ch > Chronologie

281 Naguib, Tarek; Pärli, Kurt et al.: *Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen (Droit relatif à la discrimination. Manuel pour juristes, conseillers/ères et expert-e-s de la diversité, en allemand uniquement)*. Berne, 2014, p. 363 s.

282 Un résumé du cas est disponible, en allemand uniquement, sous www.humanrights.ch > Fokus Schweiz > Menschenrechte im Landesinnern > Ausländerrecht/-politik > Bürgerrechtspolitik.

283 Selon l'art. 57 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20), la Confédération, les cantons et les communes doivent informer les étrangers au sujet des conditions de vie et de travail en Suisse et en particulier au sujet de leurs droits et obligations, et ils doivent les informer des offres d'encouragement de l'intégration.

protection contre la discrimination. Quelques cantons mettent en place à l'intention des fonctionnaires des formations ou des rencontres lors desquelles il est question de discrimination raciale, sans toutefois que l'accent soit mis sur la procédure de naturalisation. Dans le système à trois niveaux de la Suisse, les autorités fédérales ont également pour mission d'informer la population et les autorités en tenant compte du public cible et de garantir aux personnes souhaitant être naturalisées l'accès à l'information adéquate dans leur situation. Si l'accès aux informations est rendu difficile en raison d'obstacles techniques ou linguistiques, il s'agit en pareille occurrence d'une discrimination indirecte.

La CFM a pris les devants, notamment dans la perspective de la naturalisation facilitée pour la troisième génération, et a réalisé un petit film expliquant de manière brève et concise les critères et la marche à suivre aux candidats potentiels. Toutes les autres informations et tous les formulaires se trouvent sur le site de la CFM²⁸⁴. Dans un rapport sur la première année de mise en œuvre de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de troisième génération, la CFM constate cependant un décalage entre le nombre de candidats potentiels et le

nombre de demandes effectivement reçues. La CFM l'explique notamment par la difficulté à satisfaire suffisamment aux exigences formelles²⁸⁵. Il est par ailleurs intéressant de noter que les demandes de ressortissants de pays non membres de l'UE ou de l'AELE (en particulier, le Kosovo, la Macédoine et la Serbie) sont proportionnellement supérieures à leur représentation dans les estimations démographiques. Pour terminer, la CFM constate également une corrélation entre les réglementations cantonales relatives à la naturalisation ordinaire et le nombre de demandes de naturalisation facilitée. De façon simplifiée, on peut dire que plus les obstacles pour la naturalisation ordinaire sont nombreux, plus l'intérêt de la troisième génération pour la naturalisation facilitée est grand²⁸⁶.

Au printemps 2017, une lettre envoyée par la maire de Zurich, Corine Mauch, aux 40 000 personnes étrangères domiciliées à Zurich qui remplissaient le critère relatif à la durée du séjour pour la naturalisation a fait du bruit. Le courrier expliquait les nouvelles règles pour la naturalisation à partir du 1^{er} janvier 2018 et invitait les destinataires à se renseigner sur les possibilités de naturalisation. La raison principale invoquée pour cette offensive d'information est la

284 www.ekm.admin.ch > Nationalité & Citoyenneté > Nationalité > Naturalisation > Naturalisation facilitée pour les étrangers de la 3e génération

285 La condition selon laquelle un des parents doit avoir accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse s'est en particulier révélée être un obstacle. Cette exigence est en contradiction avec la réalité d'immigration des grands-parents à l'époque.

286 CFM : *Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3e génération. Une année de mise en œuvre*. Berne, 2019. www.ekm.admin.ch > Actualité > Informations aux médias 2019 > *Naturalisation facilitée pour les jeunes de la 3e génération : La CFM tire le bilan*, 12 mars 2019

volonté que le plus grand nombre possible de Zurichois puissent participer au processus démocratique direct. Il était donc important, aux yeux de la maire, que les étrangers demandent leur naturalisation s'ils remplissaient les conditions²⁸⁷. Selon les médias, une hausse des demandes de naturalisation a effectivement été enregistrée par la suite dans l'ensemble du canton, mais une statistique officielle n'était pas encore à disposition à ce sujet lors de la rédaction de ce rapport. Le canton de Genève a, lui aussi, informé 90 000 citoyens étrangers des changements avant l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité suisse révisée.

Au Parlement, plusieurs interventions durant la période sous revue ont porté sur les discriminations dans le cadre de la procédure de naturalisation. Dans le postulat « Enquête harmonisée au niveau national sur les demandes de naturalisation rejetées », le Conseil fédéral est prié d'élaborer un rapport sur les causes de rejet des demandes de natu-

ralisation dans toute la Suisse, dans le but d'éliminer les discriminations qui pourraient encore exister²⁸⁸. Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat car l'enquête nécessiterait, vu l'absence d'uniformité des données à considérer, un travail considérable et il y a tout lieu de douter de son utilité potentielle²⁸⁹. Une autre intervention demande l'adaptation de la loi sur la nationalité suisse (LN, RS 141.0) de telle sorte que les entretiens menés avec les autorités fédérales, cantonales et communales (commissions de naturalisation) dans le cadre des procédures de naturalisation fassent systématiquement l'objet d'un procès-verbal²⁹⁰. Au moment de la rédaction de ce rapport, les objets n'avaient pas encore été traités au conseil.

6.2.11 PARTICIPATION POLITIQUE

L'art. 136 de la Constitution fédérale dispose que toutes les Suissesses et tous les Suisses ayant 18 ans révolus jouissent du droit de vote et de l'éligibilité sur le plan fédéral²⁹¹. Cela signifie qu'ils

287 Cf. communiqué de presse (en allemand uniquement) du 2 mai 2017 accessible sur le site : www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen.

288 Postulat Piller Carrad Valérie 18.4249 « Enquête harmonisée au niveau national sur les demandes de naturalisation rejetées » du 13 décembre 2018

289 Dans sa réponse à une interpellation précédente qui demandait si un rapport avait déjà étudié les disparités cantonales dans les procédures de naturalisation et quels étaient, le cas échéant, les résultats de ce rapport, notamment au niveau de la discrimination, le Conseil fédéral a renvoyé à l'étude Illic susmentionnée qui a conclu que les données dont on dispose actuellement ne permettent pas de formuler des conclusions probantes concernant une discrimination systématique des candidats à la naturalisation. Voir Interpellation Marchand-Balet Géraldine 18.3202 « Hétérogénéité cantonale dans les procédures de naturalisation » du 14 mars 2018.

290 Initiative parlementaire Wermuth Cédric 18.478 « Vérifiabilité des procédures de naturalisation. Procès-verbal obligatoire » du 13 décembre 2018

291 Sont exclues du droit de vote dans les affaires fédérales les personnes qui sont sous curatelle de portée générale en raison de maladie mentale ou de faiblesse mentale ou qui sont représentées par un curateur ou un mandataire.

peuvent prendre part aux élections et aux votations fédérales, se faire élire et lancer et signer des référendums et des initiatives populaires. Les personnes étrangères, toutes catégories de séjour confondues, ne disposent pas de ce droit. Elles peuvent toutefois, dans les cantons qui les y autorisent, participer aux votations et élections au niveau cantonal et/ou communal. Dans son acception plus étendue, la participation politique ne se limite pas aux seuls droits de vote et d'éligibilité, mais implique aussi la participation aux processus politiques. Cela comprend la possibilité d'exprimer son opinion dans des débats politiques en mettant par exemple par écrit ses idées et en les rendant accessibles à autrui ou en adhérant à des organisations ou associations engagées au niveau politique²⁹². Toutes les personnes jouissent en outre du droit de pétition, quelle que soit leur nationalité. Il n'existe cependant aucun droit au traitement des pétitions par les autorités²⁹³.

Faits et chiffres

S'impliquer dans les processus politiques dans le cadre prévu par la loi est un aspect important de l'intégration; c'est aussi une manifestation d'apparte-

nance à la société dans laquelle on vit. Dans ce domaine pourtant, on observe des différences notables entre personnes issues de la migration et personnes d'origine suisse. Ainsi, en 2016, 68 % des personnes ayant le droit de vote non issues de la migration ont déclaré participer à 8 votations fédérales sur 10 au moins, contre 57,5 % seulement des personnes issues de la migration.²⁹⁴

L'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) demande aux participants leur avis sur le droit de participation politique des étrangers. 47 % des personnes en 2018 et 48 % en 2016 ont déclaré être favorables à l'octroi d'un droit de participation politique en Suisse aux étrangers²⁹⁵. Les citoyens suisses ont été 40 % à se prononcer pour, les étrangers 72 %²⁹⁶.

Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, les ressortissants étrangers remplissant certaines conditions disposent du droit de vote et d'éligibilité au plan communal et du droit de vote au plan cantonal; seule l'éligibilité au parlement cantonal leur est refusée. Les cantons de Fribourg et de Vaud ont accordé aux étrangers le droit de vote et l'éligibilité à

292 Pour des explications, cf. www.ekm.admin.ch > Nationalité & Citoyenneté > Citoyenneté > Participation politique.

293 Art. 33 Cst. Droit de pétition

294 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Politique > Participation aux votations fédérales

295 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

296 Lors des enquêtes de 2010-2014, entre 38 % et 42 % des participants approuvaient l'octroi d'un droit de participation politique en Suisse aux étrangers.

l'échelon communal et le canton de Genève leur a accordé le droit de vote, mais pas l'éligibilité dans les communes, tandis que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Ville et des Grisons laissent la possibilité à leurs communes d'accorder ces droits²⁹⁷. Dans le canton de Bâle-Campagne, une adaptation en ce sens de la constitution cantonale a été rejetée lors d'une votation en 2018.

Le droit de vote et l'éligibilité pour les étrangers varient donc d'un canton à l'autre, mais sont toujours limités²⁹⁸. Une étude menée par *Avenir Suisse* en 2015 a en outre révélé que dans les communes où ils jouissent de l'éligibilité, les étrangers ont été peu nombreux à être élus à des fonctions politiques, en

particulier dans l'exécutif. *Avenir Suisse* recommande d'étendre les droits politiques aux étrangers, dans l'intérêt du système suisse de milice²⁹⁹. La Suisse n'a cependant pas encore ratifié la *Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local*³⁰⁰. Dans une comparaison avec 20 pays européens, la Suisse se classe à la 19^e position s'agissant de l'accès aux droits démocratiques³⁰¹.

Depuis novembre 2016, la ville de Berne permet aux étrangers détenteurs d'un permis C, B ou F de déposer des motions au Conseil de ville, à condition qu'ils résident depuis au moins trois mois dans la commune et soient majeurs³⁰². Les villes de Lucerne³⁰³ et de Berthoud³⁰⁴ disposent d'instruments si-

297 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Tous les indicateurs > Politique > Communes, cantons et droit de vote et éligibilité pour étrangers

298 Cf. Bisaz, Corsin 2018: *Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache (Possibilités limitées de participation politique)*. Disponible uniquement en allemand dans: terra cognita 33, p. 62-64, Berne, 2018.

299 Müller, Andreas; Schlegel, Tobias, 2016: *Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel. Milizsystem beleben und Integration stärken (Droit d'éligibilité pour les étrangers plutôt que la pénurie de candidats. Faire vivre le système de milice et renforcer l'intégration)*. Disponible uniquement en allemand sur le site: <https://www.avenir-suisse.ch/auslaenderwahlrecht/>

300 La Convention (STE n° 144) vise à améliorer l'intégration des résidents étrangers dans les communes. Elle s'applique à toute personne qui n'est pas ressortissante de l'État en question et qui réside légalement sur son territoire. Cf. www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144.

301 *L'Immigrant Inclusion Index (indice de mesure de l'inclusion des immigrants, IMIX)* cherche à mesurer de manière objective l'inclusion des immigrants et tient compte à cet effet de facteurs tels que la naturalisation, le droit de vote ou l'éligibilité. Cf. www.unilu.ch > Faculties > Faculty of Humanities and Social Sciences > Institutes, Departments and Research Centres > Departement of Political Science > Research > The Immigrant Inclusion Index (IMIX).

302 www.bern.ch > Mediocenter > Gemeinderat, Direktionen > *Partizipationsreglement tritt am 1. November 2016 in Kraft (Le règlement sur la participation entre en vigueur le 1er novembre 2016)*, en allemand uniquement, communiqué de presse du 15 septembre 2016

303 www.stadtluern.ch > Dokumente & Bilder > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht) (en allemand uniquement)

304 www.burgdorf.ch > Verwaltung & Politik > Gemeindeordnung (Art. 26) (en allemand uniquement)

miliaires depuis quelques années, mais ceux-ci sont encore peu utilisés, probablement en raison de leur complexité. Manifestement, les canaux informels, comme l'entremise d'un parti ou d'autres organismes de défense des intérêts, restent des moyens plus simples et plus efficaces pour faire entendre une requête politique³⁰⁵. Dans le canton de Bâle-Ville, une intervention visant la création d'un instrument du même genre a été rejetée au Grand Conseil en 2016³⁰⁶. Une autre a également été rejetée à Zurich. Une initiative est cependant élaborée actuellement pour permettre aux jeunes dès 12 ans et aux étrangers de faire valoir leurs requêtes auprès du conseil municipal par l'intermédiaire du bureau du conseil.

Dans une analyse des élections au conseil municipal dans le canton de Zurich en 2014, le politologue Nenad Stojanović a démontré que les candidats dont le nom de famille n'est pas de consonance suisse étaient plus souvent rayés des listes que ceux ayant un nom typiquement suisse. Un phénomène observé

tout particulièrement pour les listes des partis de droite et de centre droit³⁰⁷.

Mesures d'encouragement de la participation politique

Avec son programme *Citoyenneté – échanger, créer, décider*, la CFM encourage des projets qui ouvrent de nouvelles possibilités de participation politique aux étrangers. Ce programme met en avant les éléments actifs de la citoyenneté et s'articule autour des possibilités de concertation, de co-construction et de codécision offertes au plus grand nombre possible de citoyens, quelle que soit leur nationalité. L'appartenance à une communauté ou la relation au lieu de domicile forme le cadre de la participation. L'accent est mis avant tout sur la formation de l'opinion et l'expression de la volonté, mais également sur la connaissance des principes démocratiques et des droits fondamentaux. Le programme a été prolongé pour cinq ans en 2018³⁰⁸. Il soutient un grand nombre de projets portés par des organisations publiques et privées en vue d'améliorer la partici-

305 Cf. Bisaz, Corsin, 2018, p. 64.

306 www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > Motion betreffend Einführung einer Ausländermotion (16.5123.01) (en allemand uniquement)

307 Stojanović, Nenad: *Candidati con un passato migratorio in svantaggio (Candidats issus de la migration défavorisés)*. Disponible uniquement en italien dans: terra cognita 33, p. 70-72, Berne, 2018.

308 www.ekm.admin.ch > Projets > Citoyenneté. En 2018, la CFM a également consacré sa journée annuelle à ce thème sous le titre *Repenser l'État: participation, droits politiques, citoyenneté et nationalité*. Le Président de la CFM Walter Leimgruber a plaidé pour que la participation politique dans notre société de migration soit libérée des règles enlevant à une grande partie de la population le droit de concertation parce qu'elle est mobile. Le déséquilibre entre la mondialisation de fait de tous les domaines de la vie et la limitation des mécanismes de décision démocratique par les pouvoirs publics doit, selon lui, être corrigé de toute urgence. Il convient pour cela de disposer aussi de formes supranationales de participation. La documentation de la manifestation est accessible sur le site: www.ekm.admin.ch > Actualité > Manifestations > Manifestations 2018

pation de groupes cibles déterminés³⁰⁹. Le projet *in comune* de l'Association des Communes Suisses (ACS) en est un exemple: l'association soutient des communes-tests dans l'élaboration, la réalisation et le financement de projets participatifs précis et publie également des projets participatifs menés par diverses communes suisses sur son site www.in-comune.ch. L'objectif est de promouvoir la participation (politique et sociale) de la population au niveau communal. Plusieurs communes et villes de Suisse romande ont également mis en œuvre des projets participatifs dans le cadre du programme de la CFM. À Lausanne par exemple, un bus marqué du slogan « Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix » sillonne la ville depuis plusieurs années déjà pour informer les passantes et passants de leurs droits. Et à Lancy, un contrat de quartier a vu le jour pour aider les habitants à améliorer la qualité de vie dans leur quartier.

En dehors du programme de la CFM, plusieurs villes et cantons s'attellent également à améliorer la participation des personnes issues de la migration

aux processus décisionnels. La ville de Berne et le canton de Neuchâtel, par exemple, veulent augmenter la représentation de la population immigrée dans les commissions municipales et cantonales³¹⁰.

Enfin, les organisations de la société civile abordent elles aussi le sujet de la participation politique. Une partie des actions entreprises concerne explicitement la participation politique formelle, comme avec l'association *Mitstimme* dans le canton de Bâle-Ville, qui organise régulièrement des sessions de migrants comme plateforme pour la participation politique des migrantes et migrants³¹¹, ou avec l'organisation *Gewählte Stimme*, qui se mobilise pour qu'il y ait plus de personnes issues de la migration dans la politique suisse³¹². Les mouvements *Wir alle sind Zürich*³¹³ et *Wir alle sind Bern*³¹⁴, qui veulent « démocratiser la démocratie » dans ces deux villes, défendent une conception plus large de la participation. Sur la base du concept *Urban citizenship*, des activités sont menées dans ces deux villes en vue de créer une *City Card*, c'est-à-dire une carte de citoyen de la

309 Cf. www.ekm.admin.ch > Nationalité & Citoyenneté > Soutien de projets.

310 Ville de Berne, *Schwerpunkteplan 2018-2021 zur Umsetzung des Leitbildes zur Integrationspolitik (Plan des priorités 2018-2021 pour la mise en œuvre des lignes directrices de la politique d'intégration)*, priorité n° 4: la ville encourage la citoyenneté active des Bernoises et Bernois, avec et sans passeport suisse, accessible en allemand uniquement sur le site: www.bern.ch/integration > Fachbereich Information und Vernetzung > Leitbild zur Integrationspolitik und Schwerpunkteplan. Canton NE, *Feuille de route pour une administration égalitaire et ouverte à la diversité*, à consulter sur le site: www.ne.ch > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

311 www.mitstimme.ch (en allemand uniquement)

312 gewaehlte-stimme.ch (en allemand uniquement)

313 wirallesindzuerich.wordpress.com (en allemand uniquement)

314 wirallesindbern.ch (en allemand uniquement)

ville garantissant l'accès non discriminatoire aux prestations publiques et privées, quels que soient l'origine et le statut de la personne³¹⁵. L'*Institut Nouvelle Suisse* (INES), établi entre 2016 à 2018, aborde la vie en communauté dans une société démocratique plurielle marquée par l'immigration ainsi que la question de la participation, de la diversité et du racisme dans ce contexte. INES se définit comme un *Think & Act Tank* postmigrant qui, par le biais de l'expertise, du réseautage et de projets concrets, non seulement réclame la participation, mais l'encourage aussi et contribue à son développement³¹⁶. Tant *Mitstimme* qu'INES sont soutenus dans le cadre du programme *Citoyenneté* de la CFM.

6.3 THÈMES PARTICULIERS

En Suisse comme dans de nombreux pays d'Europe, certains groupes de population sont particulièrement susceptibles d'être victimes de discrimination raciale ou de comportements racistes. Les tendances qui se dégagent des résultats de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) montrent que certaines personnes sont victimes de racisme en Suisse en raison de la couleur de leur peau, de leur confession musulmane ou juive ou de leur mode de vie nomade. Ainsi, 7 % de la population déclarent être dérangés dans leur quotidien par la présence d'une personne dont la cou-

leur de peau est différente. Près de 10 % se disent dérangés par la présence de gens qui ont une autre religion et près de 21 % par celle de personnes qui ont un mode de vie non sédentaire³¹⁷. Les chapitres qui suivent reviennent en détail sur la situation spécifique de ces divers groupes.

En ce qui concerne les mesures envisageables, il y a lieu de préciser que tout projet s'adressant à un groupe spécifique comporte un risque de stigmatisation. Il est donc important que les démarches de lutte contre la discrimination soient en premier lieu centrées sur les problèmes et intégrées à des stratégies globales telles que définies par exemple dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC). De ce fait, les aides financières du SLR sont principalement destinées à des projets qui s'adressent à tous les groupes de population susceptibles d'être touchés par la discrimination raciale. Une approche spécifique de certains groupes peut toutefois être judicieuse, en complément, pour certaines questions; nous présentons également ci-après des projets de ce type.

6.3.1 COEXISTENCE DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES

Depuis les années 1970, la diversité religieuse en Suisse a fortement augmenté sous l'effet des flux migratoires. Les communautés chrétiennes se sont mo-

315 www.zuericitycard.ch et wirallesindbern.ch/city-card (en allemand uniquement)

316 institutnouvellesuisse.ch

317 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

difiées et un grand nombre de personnes appartenant à d'autres religions ont immigré en Suisse (en particulier les communautés chrétienne orthodoxe, musulmane, hindouiste et bouddhiste)³¹⁸. Alors que dans les années 1960, le débat sur l'immigration se focalisait sur la nationalité des nouveaux arrivants, depuis le début du XXI^e siècle, il porte sur leur confession (en particulier pour les musulmans). La cohésion sociale et la lutte contre les préjugés, la discrimination et les conflits entre communautés religieuses sont ainsi à nouveau d'actualité³¹⁹.

En matière de religion, l'État fonde son action sur le principe suivant: il ne protège pas les religions ou les communautés religieuses en tant que telles, mais les individus qui, du fait de leur appartenance religieuse (réelle ou supposée), sont victimes de discrimination ou de racisme.

Sur le plan légal, la politique religieuse pratiquée par la Suisse s'appuie sur les piliers suivants:

liberté de conscience et de croyance, droit fondamental minimum garanti pour toutes les confessions religieuses (art. 15 Cst.), et neutralité reli-

gieuse et confessionnelle de la Confédération, qui lui est liée: en corollaire à la liberté religieuse, il est permis d'exprimer des opinions critiques envers les religions, mais il faut simultanément reconnaître aux individus le droit de ne pas être discriminés en raison de leur appartenance religieuse;

conception fédéraliste des relations entre les communautés religieuses et l'État (art. 72, al. 1, Cst.): la réglementation des rapports avec les communautés religieuses, comme la reconnaissance de communautés religieuses en droit public, est du ressort des cantons;

maintien de la paix religieuse, compétence conjointe de la Confédération et des cantons (art. 72, al. 2, Cst.): la Confédération et les cantons peuvent, en se référant à cette norme, prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des communautés religieuses;

poursuites pénales pour les atteintes à la liberté de croyance et des cultes (art. 261 CP): cette disposition protège les personnes ou les groupes de personnes contre toute dis-

318 Parmi la population résidente permanente âgée de 15 ans ou plus, on trouvait en Suisse en 2016 37,2 % de catholiques romains, 25 % d'évangéliques réformés, 24 % de personnes sans confession, 5,8 % appartenant à une autre communauté chrétienne, 5,1 % à une communauté islamique, 0,6 % à une communauté hindouiste, 0,5 % à une communauté bouddhiste et 0,2 % à une communauté juive. Les autres communautés religieuses représentent 1,4 % de la population. Cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions.

319 Cf. par exemple CFM, terra cognita 28/2016, *Religionisierung der Migrationsdebatte* («*Religionisation*» du débat sur la migration), entretien avec Michele Galizia (en allemand, résumé en français): www.ekm.admin.ch > Publications > terra cognita > Religion (terra cognita 28/2016).

crimination fondée sur leur appartenance religieuse;

norme pénale contre la discrimination raciale (art. 261^{bis} CP): dans cette disposition, la religion compte parmi les motifs de discrimination proscrits.

L'initiative populaire nationale *Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage*, qui veut interdire en particulier le port de la burqa et du niqab³²⁰, a relancé la discussion sur l'ajout d'un article sur la religion dans la Constitution fédérale. Tandis qu'il s'agit pour certains de la question des relations entre l'État de droit et le fondamentalisme, d'autres voient dans cet article une réaction à la diversité religieuse croissante et la chance d'obtenir une politique religieuse active de la part de la Confédération. Dans le canton de Genève, cette discussion a mené à la préparation dans la période sous revue d'une loi sur la laïcité de l'État, qui a été adoptée lors de la votation populaire en février 2019³²¹. Le projet de loi a surtout été critiqué car il impose aux élus politiques ainsi qu'aux employés cantonaux et communaux de s'abstenir, lorsqu'ils sont en contact avec le public, de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs. Cette disposition a été jugée comme hostile aux musulmans par les opposants au projet de loi. Dans la perspective de la nouvelle loi sur les Églises nationales bernoises, le canton

de Berne a fait établir une analyse de la politique religieuse avec présentation d'alternatives. Outre l'option du « retrait » avec la séparation de l'État et de l'Église, respectivement de l'État et de la religion, comme objectif à long terme, l'évolution vers un État neutre, sur le plan de la politique religieuse, vis-à-vis de toutes les communautés religieuses était également proposée. Le canton a finalement opté pour le « statu quo – complété par une vigilance accrue en matière de politique des religions ». Le canton de Berne se contente donc de ses relations avec les communautés religieuses reconnues en droit public et confie désormais au *Bureau des affaires ecclésiastiques* la tâche supplémentaire d'observer le paysage religieux³²². En novembre 2017, le canton de Zurich a adopté sept principes directeurs concernant les relations entre l'État et la religion. L'un de ces principes stipule que des bases d'action claires sont nécessaires pour les relations avec les communautés religieuses non reconnues. Le canton de Zurich soulève notamment ici la question du soutien par les pouvoirs publics des prestations de ces communautés pour la société tout entière³²³.

Bien qu'un nombre croissant de cantons inscrivent dans leur constitution la reconnaissance de droit public de communautés religieuses, aucune communauté en dehors du spectre judéo-chrétien n'a encore obtenu celle-ci. Dans le

320 Cf. aussi le chapitre 6.3.2: *Hostilité à l'égard des personnes musulmanes: explications et mesures*.

321 <http://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L11764.pdf>

322 www.jgk.be.ch > La Direction > Portrait de la Direction > Dossiers

323 www.zh.ch > aktuell > News Medienmitteilungen (en allemand uniquement, 8.12.2017)

canton de Bâle-Ville, deux communautés alévites ont été reconnues comme associations de droit privé en 2012. Par rapport au statut de droit public, cette « petite reconnaissance » comporte beaucoup moins de droits, les communautés concernées ne pouvant par exemple pas prélever d'impôt ecclésiastique. En 2017, dans le canton de Vaud, l'*Union vaudoise des associations musulmanes* (UVAM)³²⁴ a déposé une demande de reconnaissance publique. La demande est actuellement examinée par le canton, un processus qui durera plusieurs années. Dans la période sous revue, plusieurs cantons ont explicitement refusé d'accorder le statut de droit public à d'autres communautés religieuses que celles déjà reconnues.

Le groupe des verts a déposé une intervention en vue d'assurer l'égalité en droit des communautés religieuses. Il demande au Conseil fédéral d'établir un rapport, d'une part, sur les moyens d'assurer en Suisse l'égalité en droit des différentes communautés religieuses sous l'angle de la non-discrimination, d'autre part, sur les stratégies qui permettraient de prendre en compte juridiquement et dans le sens d'une coopération entre État et communautés religieuses la réalité multireligieuse de la Suisse³²⁵. Au niveau fédéral, un certain nombre d'organes traitent de questions concernant la religion. Afin d'améliorer

la coordination des dossiers et questions ayant trait à la religion, le Conseil fédéral a créé, en 2018, un service spécifique au sein de l'Office fédéral de la justice. Chargé de la coordination, ce service est également l'interlocuteur des autorités cantonales et des communautés religieuses.

La plupart des cantons et des villes sont en contact permanent avec les communautés religieuses (commissions, tables rondes ou autres formes de dialogue), ce qui permet d'identifier rapidement les attentes des unes et des autres et de prévenir les conflits potentiels. Par ailleurs, ce dialogue donne parfois naissance à des projets d'information de la population. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, par exemple, ont mis sur pied dès 2007 une *Table ronde des religions*, qui réunit aujourd'hui treize communautés religieuses ainsi que deux fédérations. L'objectif est de renforcer le dialogue entre les communautés religieuses, les autorités et la population dans un esprit d'identification des problèmes et de recherche de solutions. La Table ronde élabore également du matériel concret, comme un document d'aide sur la manière de gérer les questions religieuses à l'école³²⁶. Pour répondre au besoin croissant d'aumôneries musulmanes au sein des institutions publiques, le canton de Zurich soutient la *Vereinigung Islamischer Or-*

324 www.uvam.ch

325 Postulat Groupe des verts 18.3414 « Établir un rapport sur les moyens d'assurer en Suisse l'égalité en droit des communautés religieuses » du 30 mai 2018 (pas encore traité)

326 www.entwicklung.bs.ch > Integration > Religion > Runder Tisch der Religionen beider Basel (en allemand uniquement)

ganisationen im Kanton Zürich, VIOZ (*Association des organisations islamiques dans le canton de Zurich*) pour le développement de mesures d'assurance qualité³²⁷. Ces dernières années, plusieurs cantons ont formulé des recommandations et élaboré des documents pour la réalisation d'inhumations selon le rituel islamique, et ont créé des cimetières adaptés³²⁸.

Sur la base d'un concept élaboré par le *Réseau national de sécurité* (RNS), l'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP) a été préparée en 2018 et envoyée en consultation par le Conseil fédéral début 2019. En vertu de cette ordonnance, la Confédération peut soutenir financièrement des mesures visant à protéger les minorités ayant un besoin de protection particulier à concurrence de 500 000 francs par an. Les mesures soutenues peuvent avoir pour but d'assurer une protection architectonique et technique destinée à prévenir les infractions, la formation dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces ou encore la sensibilisation de la population. L'ordonnance s'adresse non seulement aux communautés religieuses, mais aussi aux Yéniches, Manouches/Sintés et Roms, par exemple,

ainsi qu'aux groupes appartenant à une minorité en raison de leur orientation sexuelle (homosexuels, bisexuels, transgenres et intersexes)³²⁹.

Diverses communautés religieuses s'efforcent, aux niveaux local et national, d'améliorer la compréhension mutuelle et le dialogue interreligieux. Le *Conseil suisse des religions*, plateforme créée en 2006 pour favoriser le dialogue entre les communautés chrétienne, juive et musulmane, s'entretient régulièrement avec des représentants de la Confédération. Depuis fin 2014, Berne abrite la *Maison des religions*, qui regroupe huit confessions (alévisme, bahaïsme, bouddhisme, christianisme, hindouisme, judaïsme, islam et sikhisme). Les fidèles y pratiquent leur religion dans un esprit d'échange et organisent des manifestations publiques. *La Maison des religions* ambitionne toutefois plus qu'une cohabitation pacifique et propose divers instruments et offres pour nourrir le dialogue entre personnes de confessions différentes, ainsi qu'avec des personnes athées. Depuis sa création, elle a organisé plusieurs centaines de manifestations et visites publiques, transmettant son savoir aux écoles, aux autorités et aux entreprises et renforçant les liens entre fidèles des diverses religions³³⁰. En mai 2018, la *Fédération suisse des com-*

327 www.islam-seelsorge.ch (en allemand uniquement)

328 Cf. par exemple le canton de Zurich : www.integration.zh.ch > Migrantinnen & Migranten > Religionsgemeinschaften > Muslimische Organisationen (en allemand uniquement) ou le canton de Berne : www.jgk.be.ch > La Direction > Portrait de la Direction > Davantage de communiqués (*Recommandations pour des inhumations selon les rites musulmans* du 8 février 2016).

329 www.admin.ch > Documentation > Communiqués > *Minorités ayant un besoin de protection particulier : la Confédération participera aux coûts* (30 janvier 2019)

330 www.haus-der-religionen.ch/fr

munautés israélites et la *Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse* ont remis pour la première fois le *Prix du dialogue*. Doté de deux fois 10 000 francs, le prix a été décerné à un récipiendaire musulman et un récipiendaire juif de Suisse alémanique ainsi qu'à un récipiendaire musulman et un récipiendaire évangélique de Suisse romande, en reconnaissance de leur engagement pour le dialogue interreligieux et l'encouragement d'autres projets interreligieux³³¹.

La *Semaine des Religions* a lieu chaque année depuis 2016, durant la première semaine de novembre. Elle est organisée par 20 plateformes et groupes interreligieux dans l'ensemble de la Suisse et coordonnée par la Communauté de travail interreligieuse IRAS COTIS. Le site Internet de cette dernière contient désormais des propositions de manifestations et d'activités afin de permettre aux nouveaux venus de concevoir leurs propres offres sur la base des expériences réalisées lors des Semaines des Religions précédentes³³². En 2017, IRAS COTIS a lancé le projet *Dialogue en Route* qui place les jeunes au centre du dialogue interreligieux. Ce projet consiste à former des jeunes pour guider des classes d'élèves ou d'autres groupes de jeunes à

la découverte d'une sélection de sites, d'établissements culturels et de centres de formation religieux, ainsi que le long d'itinéraires conçus comme lieux d'apprentissage et de rencontre³³³.

Le *Zürcher Institut für interreligiösen Dialog* ZIID (Institut zurichois pour le dialogue interreligieux, *Zürcher Lehrhaus* jusqu'en 2015), institut de formation inauguré en 2016, promeut le dialogue entre chrétiens, juifs et musulmans. Il propose de nombreux cours et plateformes de discussion sur des questions interreligieuses et interculturelles d'actualité. Les experts du ZIID participent en outre régulièrement à des débats publics et contribuent de la sorte à dépassionner la discussion sur les différentes religions ainsi que la cohabitation interreligieuse³³⁴.

Les églises de la ville de Berne abordent régulièrement le thème du racisme. Depuis quelques années, elles participent à la semaine d'action contre le racisme de la ville en organisant des activités auxquelles prennent part de nombreuses paroisses réformées et unités pastorales catholiques³³⁵.

331 Le prix a été décerné à Maurice Gardiol, diacre protestant, et à Eric Ackermann, hazan de la Communauté israélite de Genève, pour leur Plateforme interreligieuse, ainsi qu'à Muris Begovic, secrétaire de la VIOZ, et Noam Hertig, rabbin de la Communauté culturelle israélite de Zurich, pour leur engagement en faveur du dialogue judéo-musulman. Cf. www.prixdialogue.ch.

332 www.iras-cotis.ch > Semaine des Religions

333 www.iras-cotis.ch > Dialogue en Route

334 www.ziid.ch

335 www.kathbern.ch > Fachstellen > Fachstelle Sozialarbeit > Migration > Aktionswoche gegen Rassismus (en allemand uniquement)

En 2017 et 2018, le SLR a soutenu douze projets favorisant la coexistence des communautés religieuses en Suisse. Ces projets concernaient essentiellement la question de l'hostilité envers les musulmans et/ou les juifs.

6.3.2 HOSTILITÉ À L'ÉGARD DES PERSONNES MUSULMANES: EXPLICATIONS ET MESURES

En Suisse, en 2017, 379 748 personnes parmi la population résidente permanente de 15 ans et plus déclaraient être musulmanes (soit 5,4 % de la population)³³⁶. La proportion des musulmans pratiquants, est similaire à celle des autres grandes religions³³⁷. Après les personnes sans confession, les musulmans sont la communauté qui assistent le moins souvent à un service religieux. 46 % ont indiqué ne pas avoir participé à un seul service religieux au cours des douze mois précédant l'enquête. Ils font également partie de ceux qui prient le moins, alors que dans le même temps, la part de ceux priant plusieurs fois par jour est plus importante que dans la majorité des autres confessions, à l'exception des fidèles de la communauté évangélique³³⁸. La Suisse abrite un réseau relativement dense d'associations musulmanes. Il s'agit essentielle-

ment de musulmans pratiquants qui s'organisent pour créer les conditions nécessaires à l'exercice de leur religion dans leur région de résidence. Cela signifie aussi que les associations, fédérations et organisations islamiques ne représentent qu'une petite partie des adeptes de la religion³³⁹. Actuellement, la composition des centres islamiques et des mosquées reflète avant tout les pays d'origine des fidèles. Il n'existe par ailleurs pas de fédération nationale qui représenterait toutes les personnes musulmanes. La Suisse compte néanmoins deux organisations faitières: la *Fédération d'organisations islamiques de Suisse* (FOIS), en pleine croissance, et la *Coordination des organisations islamiques de Suisse* (COIS), plus ou moins active, qui représentent les associations et organisations qui leur sont affiliées.

Après une hausse importante des incidents à l'encontre de personnes musulmanes en 2015, la base de données DoSyRa indique un nombre constant de cas depuis 2016. Les incidents étaient au nombre de 44 en 2018 (sur un total de 278 signalements) et 54 en 2017 (sur 245 signalements). Les cas d'hostilité appartenant à la catégorie parente du racisme anti-Arabs (24 cas en 2018 et 36 en 2017) restent aussi fré-

336 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions

337 Office fédéral de la statistique (OFS): *Pratiques et croyances religieuses et spirituelles en Suisse. Premiers résultats de l'Enquête sur la langue, la religion et la culture 2014*. Neuchâtel, 2016. 12 % des musulmans se rendent au moins une fois par semaine à la mosquée, 13 % prient plusieurs fois par jour et 17 % prient chaque jour ou presque chaque jour.

338 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions

339 Cf. CFM 2010: *Vie musulmane en Suisse. Profils identitaires, demandes et perceptions des musulmans en Suisse. Rapport réalisé par le Groupe de recherche sur l'Islam en Suisse (GRIS)*. Berne, 2010. www.ekm.admin.ch > Publications > Études

quents³⁴⁰. Le recueil de cas juridiques CFR fait état de trois condamnations en 2018 liées à l'hostilité envers les personnes musulmanes et de cinq en 2017. Les jugements concernaient majoritairement des incidents sur Internet³⁴¹.

L'enquête 2018 *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) de l'OFS corrobore dans les grandes lignes les premiers résultats de 2016. La part de personnes ayant indiqué être dérangées dans leur quotidien, leur voisinage ou leur travail par la présence de personnes d'une autre confession se situe toujours aux alentours de 10 %. Ce chiffre couvre toutefois toutes les religions et ne révèle donc rien sur la prévalence spécifique de l'hostilité envers les musulmans. Parmi les 12 % de personnes interrogées ayant déclaré avoir été discriminées en raison de leur religion au cours des cinq dernières années, près d'un tiers était de confession islamique³⁴².

L'enquête de l'OFS quantifie les attitudes spécifiquement hostiles aux personnes musulmanes à l'aide d'un cata-

logue de questions standardisées. Les opinions négatives³⁴³ ont été regroupées en un seul indice afin de ne recueillir que les attitudes consolidées. Dans l'enquête 2018, la part de personnes ayant une attitude hostile aux musulmans s'élève ainsi à 11 % (2016: 14 %).³⁴⁴

14 % de la population souscrivent également de manière systématique aux stéréotypes négatifs³⁴⁵. En revanche, 93 % d'entre elles pensent que les musulmans ont des points forts et des points faibles comme tout le monde, et 4 % rejettent les stéréotypes négatifs proposés. La majorité de la population refuse donc d'adhérer aux préjugés et clichés sur les musulmans. Pourtant, les enquêtes 2016 et 2018 de l'OFS montrent, comme l'avait fait la phase pilote, que les opinions et les stéréotypes négatifs à l'encontre des musulmans sont plus largement plébiscités parmi la population que ceux à l'encontre des autres groupes. Mais l'analyse plus poussée des résultats n'interviendra qu'à partir de 2020, lorsque les

340 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018*, Berne, 2019, p. 14

341 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Idéologie

342 Exploitation spéciale de l'OFS pour le compte du SLR.

343 Liste des déclarations négatives: souhaiter qu'il n'y ait pas de musulmans en Suisse, interdire les pratiques religieuses, interdire l'immigration.

344 Pour des raisons de méthodologie, ces chiffres ne peuvent être comparés directement avec ceux de l'enquête pilote de l'institut gfs, toutefois similaires (2014: 18 % ; 2012: 18 % et 2010: 13 %).

345 Liste des stéréotypes: fanatisme, agressivité, oppression des femmes, non-respect des droits humains

données des trois premières enquêtes de l'OFS seront disponibles³⁴⁶.

Fin 2017, l'institut de recherche *gfs.bern* a publié une étude pilote sur les discriminations vécues par les musulmanes et musulmans en Suisse. 83 % des personnes interrogées étaient d'avis que les musulmans sont victimes de discrimination en Suisse. Près de la moitié des personnes sondées ont elles-mêmes été discriminées ou une personne de leur entourage en raison de leur appartenance à la communauté musulmane au cours des douze derniers mois. Les discriminations se produisent le plus souvent dans le cadre de la recherche d'emploi, au travail et dans l'espace public. 85 % des personnes interrogées estiment que l'islam est présenté de manière négative dans les médias suisses. Respectivement 74 % et 80 % considèrent que la Suisse ne se mobilise pas suffisamment pour lutter contre le

racisme et l'hostilité envers les musulmans³⁴⁷.

Le durcissement du discours sur l'islam dans la société et la nécessité de se justifier en permanence, laquelle apparaît également dans l'étude de *gfs.bern*, conduisent de plus en plus de jeunes musulmans à réfléchir de manière approfondie sur leur religion, comme l'a également montré une étude publiée en 2017 par l'Université de Lucerne. Tandis que l'attention de l'opinion publique se porte sur la radicalisation, les jeunes musulmanes et musulmans de Suisse font preuve de beaucoup de pragmatisme et d'esprit critique à l'égard des déclarations des autorités religieuses, que ce soit dans les mosquées ou sur Internet, comme le révèle l'étude. L'environnement personnel joue globalement un rôle plus important que les prédicateurs connus. Les jeunes musulmans interprètent de ma-

346 Le monitoring des opinions religieuses de la fondation Bertelsmann comporte également des données pour la Suisse. Dans le cadre de ce projet, des personnes sont interrogées dans divers pays européens sur leur opinion religieuse ainsi que sur les liens entre religion et société. Ces enquêtes ont déjà été effectuées à trois reprises (en 2007, 2013 et 2016). Les résultats de la dernière enquête sont parus dans le monitoring 2017. 17 % des personnes non musulmanes interrogées ont concédé qu'elles préféreraient ne pas avoir de voisins musulmans, ce qui est plus élevé que la valeur recensée dans l'enquête VeS. Près de 35 % des musulmanes et musulmans sondés ont admis avoir subi des discriminations, ce qui est le taux le plus élevé des cinq pays étudiés (après la Suisse, viennent l'Allemagne, l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne). Cf. www.bertelsmann-stiftung.de > Publikationen > Alle Publikationen > Religionsmonitor (en allemand uniquement).

347 Golder, Lukas; Mousson, Martina: *Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität. Pilotstudie Diskriminierungserfahrungen Muslime in der Schweiz. (Signes d'une criminalité de haine vécue, mais pratiquement pas recensée. Étude pilote sur les expériences de discrimination des musulmans en Suisse, en allemand uniquement)*, gfs.bern, Berne, 2017. Cf. www.gfsbern.ch > Publikationen > Dossiers > Zusammenleben Schweiz & Migration > *Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität* (3 janvier 2018). L'étude a été commandée par l'*Union of European Turkish Democrats (Union des démocrates turcs européens, UETD)*. Elle n'est pas totalement représentative car les personnes d'origine turque et/ou originaires de Suisse alémanique sont surreprésentées par rapport à leur proportion dans la population musulmane en Suisse. Pour réaliser l'étude, il a été fait appel à des groupes musulmans organisés qui ont transmis l'adresse de personnes musulmanes vivant en Suisse.

nière individuelle, critique et indépendante la religion de leurs parents³⁴⁸.

En 2018, la CFR a publié une étude analysant la qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse³⁴⁹ à l'appui d'un échantillon représentatif d'articles parus dans 18 médias papier des trois grandes régions linguistiques du pays entre 2009 et mi-2017. Il en ressort trois problématiques :

- On observe depuis au moins 2015 une concentration croissante de la couverture médiatique sur les thèmes de la radicalisation et du terrorisme. Les articles portant sur l'intégration réussie et le quotidien des musulmans, c'est-à-dire sur la vie de la majorité des musulmans de Suisse, sont marginaux.
- Autre problématique soulevée : l'augmentation du nombre d'articles qui, en traitant majoritairement de problèmes et d'aspects négatifs, créent une distance entre la population et les musulmans de Suisse, et ne reflètent ni leur réalité ni leur vie.
- D'une part, les articles contenant des affirmations généralisations sur

les musulmans (c'est-à-dire attribuer sans distinction des traits négatifs à l'ensemble des musulmans de Suisse) ont eu tendance à diminuer durant les années étudiées. D'autre part l'utilisation combinée à la fois de généralisations et de mise à distance (qualifiée comme discriminatoire dans l'étude) a été relevé dans 8 % des articles. Cette valeur est nettement plus élevée pour certains des médias étudiés³⁵⁰.

En septembre 2017, la CFR a organisé en collaboration avec les Universités de Fribourg et de Lucerne un colloque intitulé *Hostilité envers les musulmans : société, médias et politique*. Les exposés de cette manifestation, notamment sur l'étude susmentionnée, ont montré clairement qu'il existe réellement une hostilité à l'encontre des musulmans et qu'il faut de toute urgence une perception différenciée des personnes musulmanes³⁵¹.

De la même façon que les médias accordent une place importante au sujet de la radicalisation, plusieurs interventions ont été déposées au Parlement sur

348 Baumann, Martin; Endres, Jürgen et al. : «Hallo! Es geht um meine Religion!» *Muslimische Jugendliche in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität*. («Eh ho, c'est ma religion !» *Les jeunes musulmans en Suisse à la recherche de leur identité*, en allemand uniquement). Université de Lucerne, Zentrum Religionsforschung (Centre de recherche sur les religions), Lucerne, 2017. Cf. www.unilu.ch > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Zentrum Religionsforschung > Forschung > Imame, Rapper, Cybermuftis.

349 CFR : *La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse*. Berne, 2018. Cf. www.ekr.admin.ch > Publications > Études.

350 Elle atteint ainsi 48 % pour la Weltwoche, 24 % pour le SonntagsBlick et 11 % pour le Blick. Cf. CFR 2018, p. 18.

351 Pour la synthèse des exposés et des résultats du colloque, cf. la revue TANGRAM n° 40. www.ekr.admin.ch > Publications > TANGRAM

les thèmes de la radicalisation et du djihadisme. Elles réclamaient notamment une meilleure surveillance des organisations et lieux de prière musulmans, l'expulsion des activistes de l'islam politique ainsi que l'interdiction de certaines organisations islamiques. Un parlementaire a déposé plusieurs interventions sur la présence de musulmans et musulmans dans l'armée³⁵². Un grand débat a été mené sur la question de l'introduction d'une aumônerie musulmane et sur le constat du Conseil fédéral que l'aumônerie ne pourra à l'avenir plus s'acquitter de ses tâches sans recruter des spécialistes musulmans, mais que les conditions requises font actuellement encore défaut (en particulier, concernant la formation)³⁵³. À la fin 2018, toutes les interventions avaient été rejetées ou devaient encore être traitées.

Dans le cadre du point fort 2017-2018 *Discours contre la radicalisation en ligne* de la plateforme *Jeunes et médias*, l'accent a également été mis sur l'extrémisme islamique. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a soutenu quatre projets pilotes produisant des contre-discours, dont trois portent sur

la prévention de la radicalisation islamique³⁵⁴.

La votation populaire relative à l'initiative *Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage* déposée à l'automne 2017 se tiendra vraisemblablement en 2019. Lancée par le *Comité d'Egerkingen*, qui était déjà à l'origine de l'initiative *Contre la construction de minarets*, cette initiative vise à ajouter un article dans la Constitution fédérale afin d'interdire à quiconque de se dissimuler le visage dans l'espace public ainsi que dans les lieux accessibles au public ou dans lesquels sont fournies des prestations ordinairement accessibles par tout un chacun. L'interdiction ne serait pas applicable dans les lieux de culte³⁵⁵. Même si l'initiative cible avant tout le voile (les médias l'ont d'ailleurs souvent rebaptisée « initiative anti-burqa »), le texte ne comporte aucune mention de la dissimulation islamique du corps entier et l'interdiction de se dissimuler le visage concernerait également les manifestants cagoulés. Le Conseil fédéral rejette une interdiction nationale de se dissimuler le visage et a par conséquent opposé un contre-projet indirect, le 27 juin 2018, qui prévoit des mesures au niveau de la législation et tient

352 Pour un aperçu des interventions, cf. www.ekr.admin.ch > Prestations > Agenda politique du racisme > Religion / culture / intégration.

353 Cf. la réponse du Conseil fédéral du 23 août 2017 à l'interpellation Arnold Beat 17.3278 « Le Conseil fédéral a-t-il vraiment l'intention d'autoriser l'armée à recruter des imams ? » du 2 mai 2017. Initiative parlementaire Addor Jean-Luc 17.485 « Pas d'aumôniers musulmans dans notre armée » du 29 septembre 2017.

354 www.jeunesetmedias.ch > Spécialistes & expertise > Points forts

355 Cf. texte de l'initiative: www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Répertoire chronologique.

compte de la structure confédérale et de la proportionnalité³⁵⁶.

Depuis 2016, le Tessin interdit de se dissimuler le visage. Jusqu'ici, des supporters de football et de hockey sur glace sont presque les seuls à avoir reçu une amende. Dans le canton de Saint-Gall, le peuple a également voté en 2019 l'introduction d'une interdiction de se dissimuler le visage qui, par rapport à la réglementation tessinoise, laisse une très grande marge d'appréciation à la police. La Landsgemeinde de Glaris a quant à elle rejeté une intervention similaire en mai 2017.

À la suite du débat évoqué dans le rapport précédent autour de deux élèves musulmans qui refusaient de serrer la main de leur enseignante au nom de la liberté de religion, une intervention a été déposée au Parlement afin de clarifier si les bases légales pour l'imposition de la poignée de main existent en Suisse. L'intervention a été clairement rejetée au Conseil national lors de la session d'automne 2017, avec rappel, notamment, de l'autonomie des cantons sur les questions liées à l'instruction publique³⁵⁷.

Plusieurs communes dans les différentes régions linguistiques ont réglementé les enterrements selon le rite islamique, mais il n'existe aucune règle uniforme. Certaines communes disposent ainsi de

cimetières séparés pour les musulmans, tandis que d'autres ont trouvé des compromis. Les enterrements selon le rite islamique sont notamment possibles à Bâle, Berne, Genève, Liestal, La-Chaux-de-Fonds, Le Locle, Lugano, Lucerne, Olten, Sissach, Thoun, Winterthur et Zurich. Neuchâtel, Lausanne, Saint-Gall et d'autres localités discutent actuellement de la création de carrés musulmans.

Le *Centre Suisse Islam et Société* (CSIS) contribue grandement à objectiver les débats publics et politiques, souvent généralisateurs et chargés de préjugés, sur l'islam et la société. En 2018, le projet *Organisations musulmanes comme actrices sociales* (OMAS), mené au CSIS et soutenu par le SEM et le SLR, s'est achevé. Un inventaire réalisé au préalable avait montré que les offres de formation continue existant dans les domaines touchant à l'islam et à la société s'inscrivaient toujours dans la perspective de la société majoritaire et peinaient à atteindre les publics cibles de confession ou de culture musulmane. Le projet consécutif a permis de renforcer le dialogue et la collaboration avec des organisations musulmanes et de concevoir des offres de formation continue spécifiques. Le cycle de formation continue *Aumônerie et accompagnement dans un contexte interreligieux* a en outre été lancé en 2018³⁵⁸.

356 www.ejpd.admin.ch > Actualité > News > 2018 > *Des mesures ciblées plutôt qu'une interdiction générale de se dissimuler le visage* (27 juin 2018)

357 Motion Sollberger Sandra 16.3392 « Base légale de la poignée de main » du 7 juin 2016

358 www.unifr.ch > Interfacultaire > Centre Suisse Islam et Société > Formation continue > Projet OMAS

Le besoin de disposer de formations continues appropriées est également apparu dans le projet pilote portant sur une aumônerie musulmane dans les centres pour requérants d'asile, qui a été clôturé en 2018. Le projet a été élaboré par le SEM en collaboration avec les Églises nationales catholiques et protestantes et la *Fédération suisse des communautés israélites* (FSCI), et sa réalisation a été confiée à l'Association *Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich* (VIOZ). Le rapport d'évaluation du CSIS relève que tant aux yeux des requérants d'asile que pour les collaborateurs chargés de l'encadrement et pour les aumôniers chrétiens, l'utilité d'une aumônerie musulmane est évidente. Les aumôniers musulmans font ainsi office de pont entre la Suisse et les pays de provenance des requérants, favorisant auprès de ces derniers une compréhension de l'islam à la fois ouverte et humaniste. La question du financement pour l'introduction d'une aumônerie musulmane à l'échelle nationale doit cependant encore être réglée³⁵⁹.

Dans la période sous revue, le SLR a soutenu neuf projets de prévention de l'hostilité à l'égard des personnes musulmanes pour un montant total de 114 000 francs. En comparaison avec la période du rapport précédent, c'est presque le double, tant en nombre de projets que de montant alloué. L'éventail des thèmes traités par des organisa-

tions responsables très diverses est très large et s'étend des projets de rencontre et de dialogue à l'accompagnement et au soutien des personnes et groupes concernés, en passant par des offres d'information et de formation continue. L'un de ces projets est le projet *#SwissMuslimStories*, soutenu également par l'OFAS dans le cadre du point fort de *Jeunes et médias* mentionné plus haut : porté par l'association *Ummah – Muslimische Jugend Schweiz* (*Ummah – Jeunesse musulmane suisse*), il présente dans des clips vidéo la grande diversité des projets de vie et personnalités des musulmanes et musulmans suisses. En invitant les musulmans à parler de leur histoire personnelle, le projet *SwissMuslimStories* propose une vision complémentaire au discours actuel sur l'islam dans les médias et l'opinion publique³⁶⁰.

Les demandes déposées et le soutien du SLR reflètent la virulence croissante de l'hostilité envers les personnes musulmanes décrite auparavant et, en parallèle, la vigilance accrue à l'égard de cette problématique.

6.3.3 RACISME ENVERS LES PERSONNES NOIRES : EXPLICATIONS ET MESURES

Le racisme anti-Noirs a été traité en profondeur par diverses institutions dans la période sous revue. Aussi le présent rapport revient-il en détail sur ce thème.

359 www.sem.admin.ch > Actualité > News > *Aumônerie musulmane au centre pilote de Zurich : le projet pilote donne de bons résultats* (16 février 2018)

360 www.swissmuslimstories.ch (en allemand uniquement)

Le rejet des personnes noires, les opinions hostiles à leur rencontre et l'attribution de caractéristiques et d'attitudes négatives tirent leur origine de l'idéologie raciste des XVIII^e et XIX^e siècles, qui a servi de justification au colonialisme et à l'esclavage. À l'heure actuelle, le racisme fondé sur la couleur de la peau touche des groupes de population très divers ; il s'agit des personnes migrantes et de leurs descendants, originaires d'Afrique, du Sud de l'Asie, d'Amérique du Nord et du Sud ainsi que des pays européens limitrophes. Nombre d'entre eux sont ressortissants suisses. Mais comme la Suisse ne prend pas en compte l'appartenance ethnique et les caractéristiques physiologiques dans le recensement de sa population, on ne dispose pas d'informations complètes sur les groupes de population susceptibles d'être touchés par le racisme anti-Noirs. Des estimations sommaires peuvent être effectuées sur la base de la nationalité ou du lieu de naissance, mais elles ne tiennent pas compte des personnes suisses ou naturalisées et de leurs descendants. En outre, la nationalité ou le pays de naissance ne constitue pas un indicateur très pertinent pour les immigrés originaires du Brésil, des États-Unis ou d'Afrique du Sud par exemple.

Dans le rapport sur le *Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse du 3 mai 2018*, le *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population* (SFM) estime que fin 2016, près de 115 000 personnes de la population résidente permanente étaient nées dans un pays africain subsaharien. On peut en déduire, sous réserve des restrictions susmentionnées, qu'au moins 1,4 % de la population suisse se qualifie de Noir ou est perçu comme tel³⁶¹. Le peu de données disponibles ne permet pas de formuler des affirmations concrètes sur la situation socioéconomique de ce groupe. La discrimination structurelle, par exemple dans l'accès à l'éducation ou au marché du travail, est par conséquent difficile à évaluer³⁶². La question d'un recensement de données spécifiques à un groupe ou à une ethnie a été posée à plusieurs reprises dans le cadre de divers travaux et études réalisés durant la période sous revue, et des groupes d'intérêt et des chercheurs ont également réclamé l'introduction d'instruments de monitoring appropriés³⁶³. Aussi le SLR a-t-il commandé à l'automne 2018 un rapport afin de déterminer les possibilités et l'utilité d'un tel recensement³⁶⁴.

361 Efinayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier : *Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse 3 mai 2018*.

Rapport commandé par le Service de lutte contre le racisme (SLR). SFM Studies #70f. SFM, Neuchâtel, 2018

362 Aeberli, Marion : *Noirs et Noires : à propos d'une minorité visible*. Démos 2/2019, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, 2019

363 Efinayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2018, p. 11-12

364 Haug, Werner : *Données sur l'égalité de traitement et la discrimination sur la base de l'origine et de caractéristiques ethno-culturelles. Situation et options pour la statistique et la recherche*. Berne, 2019 : www.slr.admin.ch > Service de lutte contre le racisme > Monitoring et rapports > Études et contributions (à paraître en automne 2019)

Le rapport indique que les statistiques officielles doivent être régulièrement mises en parallèle avec la diversité réelle de la population suisse, le but étant de vérifier qu'elles reflètent bien la situation. L'expert mandaté conclut néanmoins que pour des raisons techniques, les statistiques officielles ne peuvent pas recenser de données sur la base de l'appartenance à une « race » et qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune autre approche couvrant l'ensemble des caractéristiques et identités possibles dérivant du terme « race ». Les informations doivent être rassemblées à partir d'une pluralité de procédés de recensement et de recherche quantitatifs et qualitatifs, qui devraient être soutenus de manière plus intensive et dont les résultats devraient être présentés avec une plus grande visibilité³⁶⁵.

Dans cet esprit de pluralité précisément, le racisme envers les personnes noires a fait l'objet, dans la période sous revue, de diverses études, enquêtes et recommandations ainsi que d'un colloque. Tous ensemble, ils livrent une image actuelle de cette problématique en Suisse et du débat y relatif. Les résultats sont détaillés ci-après. La première partie est consacrée aux résultats des enquêtes, lesquels sont complétés par les chiffres

des centres de conseil (DoSyRa) et du recueil de cas juridiques CFR. La seconde partie aborde quant à elle les résultats et recommandations des études et du colloque coordonné par le SLR.

Résultats des enquêtes et données des centres de conseil

La première enquête thématique intermédiaire de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS), réalisée au printemps 2017, portait sur le racisme anti-Noirs et servait aussi à tester certaines améliorations éventuelles du questionnaire principal³⁶⁶. Le module d'approfondissement renseigne sur les attitudes de la population de la Suisse envers les personnes noires. Y sont recensés des opinions, des perceptions et des stéréotypes vis-à-vis de ce groupe³⁶⁷.

Dans les enquêtes VeS, aucune définition précise du terme « personnes noires » n'est donnée. Les réponses peuvent par conséquent se rapporter à des conceptions diverses de ce que signifie être « Noir »³⁶⁸. Les deux études, tout comme le colloque, se sont penchés sur la question du racisme envers les personnes qui se considèrent ou sont considérées comme noires. Il s'agit donc pour l'essentiel de personnes d'origine africaine, qui sont marquées

365 Cf. à ce sujet le chapitre 5 : *Racisme et discrimination raciale en Suisse : les données*.

366 Pour une analyse des difficultés avec les questions actuelles, cf. le rapport 2016 du SLR, p. 103-104.

367 Les résultats sont accessibles sur le site : www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse > Attitudes à l'égard des Noirs.

368 Efonyi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2018, p. 11

par l'héritage du colonialisme et de l'esclavage (ascendance africaine)³⁶⁹. La question de savoir dans quelle mesure les personnes noires qui ne sont pas d'origine africaine (par exemple, les personnes originaires du Sud de l'Asie) sont, elles aussi, victimes de racisme anti-Noirs demeure cependant encore sans réponse.

L'enquête VeS révèle deux tendances à première vue contradictoires : d'une part, une grande partie de la population confirme la discrimination envers les Noirs et d'autre part, une majorité tend à rejeter l'existence de racisme envers les personnes noires. Alors qu'à peine 15 % des personnes reconnaissent systématiquement l'existence de racisme anti-Noirs, les discriminations lors de la recherche d'un logement ou d'un emploi sont largement reconnues³⁷⁰. 76 % des personnes pensent que les personnes noires en Suisse ont de grandes difficultés à trouver un logement et 72 % confirment l'existence de discriminations dans le monde du travail. Dans

le même temps, elles sont cependant 51 % à penser que le racisme anti-Noirs est un problème secondaire, et 45 % que les Noirs se plaignent trop souvent d'être discriminés.

À l'aide de situations concrètes du quotidien, l'enquête a cherché à déterminer les comportements considérés comme racistes par les personnes interrogées. Une insulte dans le bus, le refus de se faire soigner par un infirmier noir, une personne noire ignorée par un vendeur dans un magasin et une remarque sur l'intelligence d'une collègue noire sont considérés comme des comportements racistes par plus de 70 % de la population. Cette perception est un peu moins marquée (66 %) lorsqu'il s'agit de la police qui contrôle une personne noire sans raison évidente. Dans l'ensemble, ces situations sont systématiquement considérées comme racistes par 45 % de la population.

Bien que moins souvent identifiées que les formes classiques de racisme dé-

369 Cf. Efonyai-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2018, p. 11, et CFR 2017, p. 22. Lors de la présentation de l'analyse juridique, quatre caractéristiques distinctives du racisme anti-Noirs ont été postulées : infériorisation fondée sur le colonialisme et l'esclavage, déshumanisation légitimée par l'héritage scientifique du siècle des Lumières, normalisation de la prise de pouvoir physique sur la personne noire et stigmatisation « inévitable » (minorité visible) (Efonyai-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2018, p. 13).

370 Aeberli, Marion 2019

crites ci-dessus, les nouvelles formes d'expression du racisme³⁷¹ sont perçues comme des comportements racistes par une majorité des personnes (entre 51 et 68 %)³⁷². La situation la moins souvent considérée comme raciste (34 %) est celle d'une infirmière, née et formée en Suisse, à qui sont posées des questions répétées sur ses origines. Seuls 17 % des personnes identifient l'ensemble des situations relevant des nouvelles formes de racisme comme des comportements racistes³⁷³.

Les résultats de l'enquête intermédiaire VeS révèlent que 6 % des personnes sont systématiquement d'accord avec les attributs négatifs, tandis qu'elles sont 9 % à l'être avec les attributs positifs³⁷⁴. En miroir avec ces résultats, les

caractéristiques négatives sont plus souvent rejetées (7 %) que les caractéristiques positives (5 %).

Un autre jeu de questions portait sur les attitudes face au colonialisme et à l'esclavage. La moitié (51 %) de la population n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle le racisme envers les personnes noires est plus faible en Suisse du fait que le pays n'a pas eu de colonies. Et un tiers serait favorable à ce que des réparations soient accordées aux personnes noires pour ce qu'elles ont subi durant l'esclavage. À l'inverse, 61 % sont contre l'octroi de compensations financières.

Les résultats de l'OFS indiquent de manière détaillée quels groupes de la po-

371 L'OFS établit une distinction entre le racisme « classique », c'est-à-dire un racisme prétendant à un fondement biologique et génétique de différentes « races » humaines et mobilisant un argumentaire scientifique, qui se construit sur des différences jugées « naturelles », et les « nouvelles » formes de racisme. Il s'agit ici de racisme sournois, subtil (formes plus indirectes, qui vont parfois jusqu'à se présenter sous une forme (pseudo-)positive d'un différentialisme culturel ; de racisme (au) quotidien (questions ou gestes récurrents qui peuvent être insidieusement racistes, mais parfois motivés par l'ignorance, la bêtise ou la simple curiosité) ; de racisme institutionnel, contextuel (résultats – intentionnels ou non – des politiques publiques ou de certaines institutions, qui ne permettent pas de garantir l'égalité des chances, voire favorisent la stigmatisation ou l'exclusion de certains groupes). Cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse > Attitudes à l'égard des Noirs.

372 Il s'agit des situations suivantes : le refus de donner un poste de cadre à une personne noire en évoquant une peur de non-acceptation par l'équipe, un conseil à un élève de ne pas poursuivre les études malgré des bonnes notes, le tutoiement d'un client noir par le serveur dans un restaurant chic et un soldat noir, en uniforme de l'armée suisse, devant constamment expliquer pourquoi il fait du service militaire. Cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse > Attitudes à l'égard des Noirs.

373 Aeberli, Marion 2019

374 Liste des caractéristiques négatives : peu travailleurs, impulsivité, difficulté à respecter les règles, profiteurs (appel à l'aide sociale) et violence. Liste des caractéristiques positives : ouverture, chaleureux ; entraide ; résilience (faire face aux difficultés) ; athlétiques ; extravertis. Cf. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse > Attitudes à l'égard des Noirs. L'OFS précise que les valeurs sont fortement influencées par les stéréotypes présents aux répondants et que le nombre de stéréotypes proposés influence également les résultats.

pulation identifient le racisme anti-Noirs³⁷⁵. Ils révèlent ainsi que les femmes, les jeunes, les personnes ayant un bon niveau de formation et les personnes vivant dans les zones urbaines ont tendance à avoir une perception plus aiguës des situations racistes.

L'enquête principale VeS 2018 a sondé les attitudes à l'égard du racisme anti-Noirs à l'aide d'un catalogue de questions standardisées. Ce bloc thématique est construit sur le même modèle que ceux utilisés pour l'hostilité envers les personnes musulmanes et l'antisémitisme, à savoir que les personnes interrogées devaient approuver ou réfuter une série de stéréotypes et d'opinions négatives et positives. Une autre question permettait aux personnes de rejeter toute généralisation sur le groupe (en souscrivant à l'opinion que les Noirs ont des points forts et des points faibles comme tout le monde)³⁷⁶. Sur le modèle des autres blocs consacrés à un groupe spécifique, un indice regroupant les opinions négatives a pu être établi³⁷⁷. En 2018, ces opinions négatives ont trouvé un écho favorable auprès de 11 % de la

population, ce qui constitue une valeur stable par rapport à 2016.

Par ailleurs, 7 % des personnes souscrivent aux stéréotypes négatifs de manière systématique³⁷⁸. Cette valeur est plus élevée que celle recensée dans l'enquête précédente. On note parallèlement que les stéréotypes sur les Noirs ont tendance à être plus positifs que ceux concernant d'autres groupes (musulmans et juifs). Ainsi, 95 % des personnes pensent que les Noirs ont des points forts et des points faibles comme tout le monde et 9 % rejettent l'ensemble des stéréotypes négatifs proposés. Malgré tout, entre 5 % et 7 % des personnes se sentent dérangées dans leur quotidien, leur voisinage ou leur travail par la présence d'une personne à la couleur de peau différente. 15 % des personnes discriminées au cours des cinq dernières années ont en outre déclaré avoir été discriminées en raison de leur couleur de peau ou d'autres caractéristiques physiques.

Même si les valeurs des enquêtes précédentes sont stables, les résultats de l'en-

375 Cf. graphique interactif accessible sur le site www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse > Attitudes à l'égard des Noirs.

376 Comme il n'était pas possible de s'appuyer sur un questionnaire existant en Suisse pour élaborer ce bloc thématique, la plupart des questions ont été reprises d'enquêtes éprouvées menées à l'étranger. Les questions supplémentaires sont tirées de la recherche, notamment des domaines des études postcoloniales et de la *Critical Race Theory*.

377 Les opinions négatives sont les suivantes : il y a trop de Noirs en Suisse ; la présence des Noirs en Suisse contribue à l'augmentation de la criminalité dans le pays ; ce n'est pas bien pour notre société d'avoir trop de mariages entre Noirs et Blancs ; on ne peut pas vraiment faire confiance aux Noirs ; les Noirs vivant en Suisse qui ne s'ajustent pas à notre mode de vie devraient être renvoyés dans leur pays ; si l'on regarde dans leurs pays d'origine, on peut constater que les Noirs ne sont pas capables de s'autogérer et qu'ils ne s'en sortiront jamais sans aide extérieure.

378 Stéréotypes négatifs : les Noirs sont peu travailleurs, de nature violente, ont de la difficulté à respecter les règles et sont des profiteurs.

quête de l'OFS ne sont pas encore concluants. Il faudra en effet attendre de disposer d'au moins trois séries de valeurs à l'horizon 2020 pour pouvoir les analyser de manière approfondie.

En 2018, la base de données DoSyRa a recensé 96 incidents de racisme anti-Noirs (sur 278 signalements) et 95 en 2017 (sur 245 signalements)³⁷⁹. Après la xénophobie en général, le racisme anti-Noirs a été donc le motif de discrimination le plus fréquemment signalé au cours de la période sous revue³⁸⁰.

Le recueil de cas juridiques CFR relève 11 condamnations pour racisme anti-Noirs en 2018 et 9 en 2017³⁸¹.

Résultats des études et du colloque

Le racisme envers les personnes qui se considèrent ou sont considérées comme noires n'a jusqu'ici guère fait l'objet d'études spécifiques en Suisse. C'est pourquoi le SLR a chargé en 2016 un groupe de chercheuses et chercheurs dirigé par le *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population* (SFM) de cerner les manifestations et modalités du racisme anti-Noirs en Suisse et de décrire les phénomènes qui y sont liés du point de vue des personnes concer-

nées (perspective éémique)³⁸². Cette étude devait également servir de base pour la formulation des questions du module d'approfondissement de l'enquête VeS évoqué plus haut. Les principaux résultats et conclusions de cette étude ont déjà été présentés dans le rapport 2016³⁸³. En résumé, ils indiquent que toutes les personnes ayant participé à l'étude sans exception ont déclaré avoir été victimes de racisme anti-Noirs et avoir été marquées par cette expérience. La forme de racisme anti-Noirs la plus fréquemment évoquée par les personnes interrogées se présente sous le couvert de la mise en avant de prétendues différences culturelles dans des situations du quotidien, accompagnée de paternalisme renvoyant à la supériorité de la « race » blanche. Elle s'exprime par des attitudes, gestes, remarques ou plaisanteries stigmatisants, qui sont offensants, mais subtiles et difficiles à nommer et, partant, à contrer. Elle peut finalement conduire à l'exclusion des Noirs. Les personnes sondées ont presque toutes mentionné le profilage racial, mais aussi l'observation de racisme institutionnel dans la politique et dans les médias. Des discriminations dans des espaces publics, dans les transports publics, dans

379 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018*, Berne, 2019, p. 11

380 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018*, Berne, 2019, p. 14

381 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Idéologie

382 Efonayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier : *État des lieux du racisme anti-Noir-e en Suisse. Étude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme (SLR)*. *SFM Studies #67f*. SFM, Neuchâtel, 2017

383 Service de lutte contre le racisme. *Discrimination raciale en Suisse. Rapport du Service de lutte contre le racisme 2016*. Berne, 2017, p. 103-105

les administrations, au travail et à l'école ont en outre été souvent citées. L'étude constate que le racisme anti-Noirs peut survenir dans toutes les couches sociales, à tous les âges, indépendamment du genre et des régions linguistiques, que l'on se place dans la perspective de la victime ou dans celle de l'auteur du comportement raciste. Il existe cependant des différences dans la manifestation de ce racisme. Ainsi, les hommes sont davantage confrontés à des attaques directes, tandis que les femmes sont plutôt importunées sexuellement. Les hommes interrogés ont mentionné les contrôles de police, tandis que les femmes ont pointé à diverses reprises les publicités sexistes et racistes. L'étude n'a pas pu tirer de conclusion quant à d'éventuelles différences dans les régions linguistiques ou entre la ville et la campagne³⁸⁴.

La comparaison de ces résultats avec ceux de l'enquête VeS montre clairement que les personnes concernées et la population générale ont une appréciation diamétralement opposée de la problématique du racisme. Une grande partie de la population ne connaît pas les **dimensions quotidienne et structurelle** du racisme anti-Noirs et n'a pas

conscience que les schémas de pensée et actes racistes ne peuvent être réduits à des comportements individuels inadéquats. Le racisme anti-Noirs n'est donc perçu comme un véritable problème social, et ce, même dans les milieux spécialisés actifs dans le domaine de l'intégration ou de la lutte contre la discrimination³⁸⁵. Partant, il serait utile de se concentrer davantage sur les processus, structures et institutions de la société pour mettre au jour les rapports de pouvoir et les privilèges existants³⁸⁶.

Parallèlement à l'étude du SLR, qui se concentre sur la perception de la population résidente noire de Suisse, la CFR a chargé la *Centre de droit social* de la ZHAW d'examiner les formes spécifiques que prend le racisme anti-Noirs en Suisse sous une perspective juridique³⁸⁷. L'étude présente, après une qualification juridique de l'expression « racisme anti-Noirs », les obligations en matière de lutte contre le racisme anti-Noirs découlant du droit international et procède à un état des lieux et une évaluation des mesures étatiques dans ce cadre. Fin 2017, la CFR a publié l'étude accompagnée d'une synthèse et de recommandations³⁸⁸. En mai 2018, les deux études, les résultats de l'en-

384 Efonayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2017, p. 63-68

385 Efonayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2017, p. 66 et Efonayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2018, p. 15

386 Efonayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier 2017, p. 10

387 Naguib Tarek ; Pärli, Kurt et al. : *Anti-Schwarze Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf. (Racisme anti-Noirs. Analyse juridique sur le phénomène, ses enjeux et les mesures à prendre, en allemand uniquement)*. Sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). ZHAW, Winterthour/Bâle, 2017

388 Commission fédérale contre le racisme CFR 2017, *Recommandations sur le thème du racisme anti-Noirs en Suisse. Synthèse de l'étude*. Berne, 2017

quête de l'OFS et les recommandations de la CFR ont été présentés lors d'un colloque coordonné par le SLR, qui a réuni des représentants de la société civile, des milieux de la recherche, des autorités et des centres de conseil spécialisés. Sur mandat du SLR, le SFM a rédigé un rapport sur ce colloque, qui documente les échanges et comporte des références aux études concernées³⁸⁹.

S'agissant des **conditions-cadres juridiques**, les études comme les participants au colloque estiment que les instruments et les possibilités de sanction existants sont insuffisants pour assurer une protection. L'interdiction de la discrimination raciale inscrite dans la Constitution fédérale est jugée largement inefficace pour protéger la population noire en Suisse. Il n'existe pratiquement aucune norme de droit privé pour lutter contre le racisme. En revanche, la norme pénale antiraciste est un instrument qui fonctionne généralement correctement, mais son champ d'application est très limité. L'analyse des cas portés en justice qui concernent du racisme envers des personnes noires montre que les autorités judiciaires pénales ne s'intéressent pas aux modes de fonctionnement spécifiques du racisme anti-Noirs³⁹⁰. En outre, l'interprétation

faite jusqu'ici ne permet pas de porter en justice des affaires impliquant des formes récentes, culturelles, de racisme, et le peu de jurisprudence conduit à une grande insécurité juridique. Ces obstacles sapent la confiance de la population noire dans la justice et la police³⁹¹. Il existe donc encore un potentiel d'amélioration en matière d'accès à la justice, sur le plan aussi bien matériel que procédural³⁹². Le terme « racisme » ayant dans l'opinion publique un fort potentiel clivant – selon l'appréciation des personnes concernées et des experts –, il est souvent remplacé par d'autres notions (comme la xénophobie), ce qui contribue encore à banaliser le problème³⁹³. Dans le contexte juridique, on observe également des tendances à vouloir remplacer le terme « race » dans les textes de loi par des termes moins controversés, tels qu'« ethnie ». Concernant le racisme anti-Noirs, il convient en particulier de se demander si et dans quelle mesure il peut être couvert par d'autres notions que celle de « race ». L'analyse juridique demandée par le SLR conclut qu'il n'existe actuellement aucun autre terme susceptible de couvrir tous les attributs discriminatoires potentiels englobés par le terme « race », et que les éventuelles appellations alternatives doivent à chaque fois démontrer qu'elles satisfont aux prescriptions des

389 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier: *Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse 3 mai 2018. Rapport commandé par le Service de lutte contre le racisme (SLR). SFM Studies #70f. SFM, Neuchâtel, 2018*

390 CFR 2017, p. 27-28

391 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 23

392 CFR 2017, p. 10

393 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 15

droits fondamentaux et des droits humains³⁹⁴.

Les études montrent que – malgré le fait que le racisme anti-Noirs est une des raisons les plus fréquente pour une consultation – peu de personnes concernées s’adressent aux **centres de conseil** spécialisés. Ces derniers sont méconnus ou considérés comme peu efficaces. Il faudrait donc des offres de conseil facilement accessibles, qui bénéficient de la confiance de la communauté noire. Les centres de conseil doivent se spécialiser dans la lutte contre le racisme anti-Noirs et la mise en réseau des groupes et organisations concernés ainsi que leur collaboration doivent être renforcées³⁹⁵. Lors du colloque, la connaissance lacunaire des mécanismes et des particularités du racisme anti-Noirs de la part des centres de conseil a été critiquée. L’engagement de conseillères et conseillers noirs pourrait améliorer la confiance envers ces centres. Des mesures pratiques sont également nécessaires pour permettre au public d’accéder plus facilement aux centres (heures d’ouverture, compétences linguistiques, etc.)³⁹⁶.

Des lacunes sont également présentes au niveau de la **politique et des administrations**: dans l’étude commandée par la CFR en particulier, il est reproché aux autorités de méconnaître l’impact à long terme du colonialisme³⁹⁷. En effet, la Suisse n’a pas encore entrepris toutes les démarches scientifiques nécessaires pour étudier son rôle dans l’histoire du colonialisme et ne reconnaît donc pas suffisamment en tant que problèmes l’inégalité de traitement et le dénigrement systématiques des personnes noires d’origine africaine, qui se manifestent sous la forme de discrimination structurelle et de racisme au quotidien³⁹⁸. Au niveau des autorités cantonales et communales, il existe une tendance à minimiser le racisme anti-Noirs et trop peu d’efforts sont consentis pour traiter cette thématique, et ce, alors que des services spécialisés tels que les bureaux de l’intégration ont manifesté le souhait d’avoir davantage de connaissances sur le racisme anti-Noirs³⁹⁹. L’étude du SFM indique aussi clairement que l’administration publique est particulièrement sujette au racisme institutionnel⁴⁰⁰. La CFR recommande aux responsables politiques de

394 Cf. chapitre 4: *Cadre légal*.

395 CFR 2017, p. 15 et Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2017, p. 65-66

396 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 24

397 Après la publication de l’étude et des recommandations de la CFR, une interpellation a été déposée au Conseil national en vue de demander au Conseil fédéral de prendre position sur l’avis selon lequel la CFR outrepasserait son mandat en préconisant un examen du rôle joué par la Suisse dans l’histoire du colonialisme. Dans sa réponse, le Conseil fédéral décrit les tâches de la CFR et se retranche derrière la démarche de la commission. Cf. Interpellation Keller Peter 17.4169 « La Suisse a-t-elle besoin d’une analyse critique du colonialisme orchestrée par l’État ? » du 14 décembre 2017.

398 CFR 2017, p. 10

399 CFR 2017, p. 27-29

400 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2017, p. 63-68

ne pas tenir de propos stigmatisants et d'éviter tout dérapage verbal dirigé contre les minorités⁴⁰¹.

Une question abordée lors du colloque qui avait fait auparavant l'objet d'une controverse porte sur la **spécificité du racisme anti-Noirs**. Il règne un consensus sur la visibilité phénotypique des personnes concernées et sur l'inéluctable stigmatisation qui l'accompagne. En outre, le lien avec les reliquats du racisme pseudo-scientifique, qui continue d'avoir un impact aujourd'hui, constitue également une spécificité généralement reconnue du racisme anti-Noirs. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude du SFM et les chercheurs impliqués dans le projet ne sont toutefois pas parvenus à s'entendre sur la spécificité fondamentale du racisme anti-Noirs⁴⁰². Le débat autour du terme « race » s'inscrit aussi dans cette controverse. Alors que l'existence de « races » biologiques est considérée comme réfutée, se pose tout particulièrement la question de savoir dans quelle mesure la « race », en tant que construction et catégorie sociale, ne s'applique qu'au racisme anti-Noirs ou concerne aussi l'hostilité envers les personnes musulmanes, l'antisémitisme ou l'antitsiganisme⁴⁰³.

Cette discussion débouche sur la question de la nécessité de disposer de **mesures spécifiques ou générales** pour lutter contre le racisme, et plus particulièrement le racisme anti-Noirs. Les travaux réalisés durant la période sous revue ont très clairement montré qu'il existe en politique, dans le droit ainsi qu'au sein des administrations et de la population un manque de connaissances spécifiques du racisme anti-Noirs et que l'absence de normes légales spécifiques complique la reconnaissance du racisme anti-Noirs, le traitement de cette problématique et la lutte contre ce racisme. Des mesures spécifiques devraient également être prises au niveau de l'offre de conseil. Il est demandé à la CFR de renforcer le lobbying politique et les interventions médiatiques pour combattre le racisme anti-Noirs⁴⁰⁴.

Une autre différenciation particulièrement urgente du point de vue des activistes concerne l'ancrage de la question du racisme et du racisme anti-Noirs dans le **travail d'intégration** mené par l'État. Le racisme anti-Noirs doit être différencié de toute demande liée à la migration, car il se situe à un tout autre niveau s'agissant de l'impact et des personnes concernées⁴⁰⁵.

401 CFR 2017, p. 12-13

402 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2017, p. 63-68

403 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 13

404 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 29

405 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 28. Sur la question des rapports entre le travail d'intégration et la lutte contre le racisme, cf. aussi le chapitre 6.1.1 : *Inscription de la protection contre la discrimination dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC)*.

Mesures et activités relatives à la protection contre la discrimination

Dans la période sous revue, le SLR a financé sept projets de prévention du racisme anti-Noirs. Deux de ces projets traitent explicitement de l'implication de la Suisse dans l'esclavage et le colonialisme et établissent des liens avec la situation présente afin de sensibiliser l'opinion publique aux stéréotypes racistes, à la production d'un savoir colonial et aux dépendances actuelles⁴⁰⁶.

Ces dernières années, un certain nombre de nouvelles organisations spécialisées dans le racisme anti-Noirs et la lutte contre celui-ci se sont fait connaître, comme *Bla*Sh – Black She*, un réseau de femmes suisses, qui existe déjà depuis un certain temps, mais ne se présente au public que depuis 2016 avec l'organisation d'ateliers et de conférences⁴⁰⁷. C'est également en 2016 qu'a été fondée l'*Alliance contre le Racial Profiling* qui combat le racisme institutionnel dans les corps suisses de police et de gardes-frontière, mais se concentre tout particulièrement sur le racisme anti-Noirs (cf. chapitre 6.2.8). Il convient de mentionner également le *Collectif Afro-Swiss* (CAS), un regroupement d'activistes de Suisse romande qui militent contre le racisme anti-Noirs. Le CAS existe, lui aussi, depuis plusieurs années, mais n'organise des actions pu-

bliques que depuis 2016 environ⁴⁰⁸. Plusieurs de ces organisations ainsi que d'autres ont participé dans la période sous revue à des semaines d'action locales ou régionales contre le racisme et ont réalisé en dehors de celles-ci des activités dédiées explicitement au racisme anti-Noirs. On peut citer à titre d'exemple le *Kanakentribunal* (*tribunal des étrangers*) du collectif *Berner Rassismusstammtisch* (*Le groupe bernois des habitués du racisme*)⁴⁰⁹, qui a mis en scène le procès du logo, perçu comme raciste, de la *Zunft zum Mohren* (*corporation des Tailleurs*), ou les visites guidées de la fondation *Cooperaxion*⁴¹⁰ sur l'héritage colonial à Berne et à Neuchâtel.

Au cours de la période sous revue, plusieurs débats, dont certains virulents, ont eu lieu autour de symboles et produits racistes. Des voix critiques se sont ainsi élevées pour réclamer le changement de nom des pâtisseries au chocolat appelées « Tête-de-nègre » fabriquées par deux entreprises dans les cantons d'Argovie et de Bâle-Campagne. À Genève, le cas d'une sucrerie rappelant les représentations coloniales des personnes noires a été porté devant la justice. Et Bâle a connu en 2018 un débat avec appel à la solidarité et à la protestation autour des noms et logos d'un groupe de carnaval et d'une Gug-

406 Il s'agit de deux projets de la fondation cooperaxion, cf. www.cooperaxion.org > Schweiz (en allemand uniquement).

407 Cf. www.facebook.com/NetzwerkBlackShe/.

408 Cf. <https://collectifafroswiss.wordpress.com/>.

409 Cf. www.facebook.com/Berner.Rassismus.Stammtisch.

410 Cf. www.cooperaxion.org/suisse/.

genmusik qui faisaient également référence à des appellations et représentations coloniales. Des extrémistes de droite portant des t-shirts avec le chiffre 88, symbole du salut hitlérien dans les milieux d'extrême droite, se sont joints à la marche de solidarité organisée pour soutenir les deux organisations. Les organisateurs de la marche ont accepté les militants d'extrême droite dans leur défilé. Quelques mois plus tard, face aux critiques, le groupe a annoncé qu'il abandonnait son logo jugé raciste, mais qu'il conservait son nom, lui aussi critiqué. En résumé, on observe le renforcement de l'organisation des personnes noires en Suisse.

Conclusion

Les travaux réalisés durant la période sous revue fournissent une base complète pour aborder de manière spécifique la problématique du racisme anti-Noirs, même si des recherches doivent encore être menées, notamment sur les différentes situations de vie et expériences des personnes victimes de racisme anti-Noirs, qu'elles soient ou non issues de la migration⁴¹¹. Le premier colloque suisse organisé sur ce thème poursuivait cet objectif. Il a montré que le racisme envers les personnes noires est spécifique, ne serait-ce que parce que la peau noire, quelle que soit l'ori-

gine ou la nationalité de la personne, est un attribut patent qui entraîne inévitablement une stigmatisation⁴¹². Toutefois, les études, et en particulier l'enquête intermédiaire de l'OFS, ont révélé que les nouvelles formes de racisme anti-Noirs, à tendance culturelle, sont moins clairement reconnues par la population. Il s'agit ici essentiellement d'inégalités subtiles et quotidiennes, qui ne se fondent pas sur une idéologie, mais se basent avant tout sur des différences culturelles présumées. Cela creuse encore le fossé entre le ressenti des personnes victimes de racisme et le manque de reconnaissance du problème dans la société⁴¹³. Des mesures doivent être prises à plusieurs niveaux: le racisme anti-Noirs doit notamment être davantage reconnu comme un problème structurel et institutionnel et la reconnaissance de l'importance de l'histoire coloniale pour la Suisse d'aujourd'hui s'impose également.

6.3.4 ANTISÉMITISME: EXPLICATIONS ET MESURES

Sur les quelque 18 000 juifs et juives de Suisse (environ 0,3 % de la population résidente de plus de 15 ans), plus de la moitié vivent dans le canton de Zurich et dans la région du lac Léman⁴¹⁴. Les communautés juives ont un statut de droit public dans six cantons (BS, FR, BE,

411 Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 27 et CFR 2017, p. 16

412 Cf. CFR 2017, p. 22; Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2018, p. 13 et Efonayi-Mäder, Denise; Ruedin, Didier 2017, p. 64.

413 Aeberli, Marion 2019

414 En 2017, 18 092 personnes parmi la population résidente de plus de 15 ans ont déclaré appartenir à la communauté juive. Une grande partie des personnes de confession juive vivent à Zurich (3723) et à Genève (1915). www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions

SG, ZH et VD), les communautés juives zurichoises et vaudoises ayant toutefois conservé leur statut d'associations de droit privé. Dans les autres cantons, elles sont constituées sous forme d'associations ou de fondations privées⁴¹⁵. Depuis qu'elle a ratifié la *Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales* en 1998, la Suisse accorde le statut de minorité nationale aux juifs, au même titre qu'aux Yéniches et aux Manouches/Sintés. Sur le plan national, la plupart des communautés juives sont regroupées au sein de deux associations faïtières: la *Fédération suisse des communautés israélites* (FSCI)⁴¹⁶ et la *Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse* (PJLS)⁴¹⁷.

En 2018, la base de données DoSyRa a recensé 5 incidents antisémites (sur 278 signalements) et 6 en 2017 (sur 245 signalements)⁴¹⁸. Ces chiffres peu élevés s'expliquent par le fait que les personnes concernées s'adressent plutôt à des personnes de confiance ou des services de conseil qui ne font pas partie

du Réseau et que leurs signalements ne sont donc pas enregistrés. Le recueil de cas juridiques CFR a relevé 4 cas d'antisémitisme en 2018 et 16 en 2017⁴¹⁹. Le *Rapport sur l'antisémitisme* de la FSCI et de la *Fondation contre le racisme et l'antisémitisme* (GRA) recense 42 actes antisémites en Suisse alémanique en 2018 et 39 en 2017. Les incidents sur Internet sont enregistrés séparément: 535 cas ont été répertoriés en 2018 et 90 en 2017⁴²⁰. Le rapport de l'ONG de Suisse romande *Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation* (CICAD) a répertorié 174 actes antisémites en 2018 et 150 en 2017. 64 % des actes en 2018 et 46 % en 2017 concernaient Internet. Tant la CICAD que la FSCI ont donc observé une nette augmentation des incidents en comparaison avec la période du rapport précédent et soulignent en outre l'importance croissante d'Internet (en particulier, les réseaux sociaux) pour la diffusion de contenus antisémites. Une grande partie des actes recensés en ligne concerne des théories modernes

415 Ce statut ne prévoit pas la reconnaissance comme religion d'État, mais uniquement la garantie de certains droits tels que celui de prélever un impôt ou de donner des cours de religion dans les écoles publiques.

416 www.swissjews.ch

417 <https://www.liberaljews.ch>

418 Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2018*, Berne, 2019, p. 11

419 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Idéologie

420 Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA). *Rapport sur l'antisémitisme 2018*. Accessible sur le site: www.antisemitisme.ch > Analyse > Analyse 2018. Le *Rapport sur l'antisémitisme* répertorie les actes rapportés ainsi que les incidents relatés dans les médias; les actes recensés sur Internet (en particulier sur Facebook et Twitter) ont été comptés séparément.

du complot juif⁴²¹. Constatant cette augmentation de contenus antisémites, notamment sur Facebook et Twitter, la CICAD demande un contrôle plus ferme de ces plateformes. L'organisation recommande en outre aux médias traditionnels de renforcer leurs efforts pour éviter que des commentaires antisémites de lecteurs ne passent entre les mailles du filet de la modération sur leur site Internet⁴²².

Ces chiffres corroborent les résultats d'une enquête menée en 2018 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) auprès des juifs et juives dans les États membres de l'UE et qui indique que 90 % des personnes interrogées estiment que l'antisémitisme augmente dans leur pays. Elles sont également 90 % environ à considérer l'antisémitisme en ligne comme un problème⁴²³.

L'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) réalisée en 2018 par l'OFS fournit des données supplémentaires sur le sujet⁴²⁴. Des personnes qui ont déclaré

avoir été discriminées au cours des cinq dernières années, 15 % ont rapporté avoir été discriminées en raison de leur religion, 2 % étaient de confession juive. En outre, l'enquête VeS quantifie les attitudes hostiles à l'égard des personnes juives spécifiquement à l'aide d'un catalogue de questions standardisées. Les opinions négatives sur les juifs ont été regroupées sous forme d'indice⁴²⁵. Dans l'enquête 2018, 9 % des personnes approuvaient les opinions négatives proposées. 12 % souscrivaient également aux stéréotypes négatifs proposés⁴²⁶. Par rapport à l'enquête de 2016, les valeurs sont stables.

En revanche, 95 % des personnes pensent que les juifs sont comme les autres et 12 % rejettent les stéréotypes négatifs proposés. Une analyse plus poussée des résultats ne sera possible qu'à partir de 2020, lorsque les données des trois premières enquêtes de l'OFS seront disponibles.

En octobre 2017, le SLR a publié le *Rapport sur les mesures prises par la Confé-*

421 Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD). *Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2018*. Genève, 2019. Le rapport de la CICAD recense les incidents en Suisse romande.

422 CICAD 2019, p. 23

423 <https://fra.europa.eu> > Publications & resources > Publications > *Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU (Expériences et perceptions de l'antisémitisme. Deuxième enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans l'UE*, en anglais uniquement, résumé disponible en français)

424 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

425 Les opinions négatives suivantes ont été utilisées: les juifs sont coresponsables des persécutions à leur encontre, ont trop d'influence dans le monde, instrumentalisent l'Holocauste, sont d'abord loyaux à Israël, ont trop d'influence sur la Suisse, devraient aller vivre en Israël.

426 Il s'agit des stéréotypes suivants: les juifs sont avides d'argent, habiles en affaires, affamés de pouvoir et politiquement radicaux.

dération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse actualisé⁴²⁷. Ce rapport documente les mesures prises par les offices compétents au niveau fédéral pour lutter contre l'antisémitisme et donne une vue d'ensemble des mesures de sensibilisation et de prévention, de la législation et de la protection des personnes et institutions juives en Suisse. À la même période, le Conseil fédéral a chargé le Réseau national de sécurité (RNS) d'élaborer un concept afin d'améliorer la coordination des mesures de protection des minorités menacées. Le concept a servi de base au projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP), que le Conseil fédéral a mis en consultation début 2019⁴²⁸.

En mars 2017, la Suisse a pris pour un an la présidence de l'*International Holocaust Remembrance Alliance (Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste, IHRA)*⁴²⁹ et a ainsi eu la possibilité de renforcer la lutte contre toutes les formes d'antisémitisme durant cette année. Sous la présidence suisse, l'alliance a pour la première fois élaboré une stratégie définissant les axes princi-

paux de son travail pour les prochaines années. Les priorités portent sur la conservation et la protection des lieux et documents relatifs à l'Holocauste. L'IHRA se mobilise en outre pour que le révisionnisme soit également combattu, et pas seulement le négationnisme⁴³⁰. La présidence suisse a voué une attention toute particulière à la préservation des sites historiques dans certains États membres. Par ailleurs, les experts de l'IHRA sur le génocide des Roms ont reçu à Genève des représentants des organisations yéniches et manouches/sintés, à Berne des représentants des organisations roms, pour un dialogue sur la situation de ces communautés en Suisse et leurs perspectives. Les différentes activités sont présentées dans le rapport du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sur la présidence suisse de l'IHRA⁴³¹. Parmi celles-ci, l'on signalera tout particulièrement l'exposition *The Last Swiss Holocaust Survivors (Les derniers survivants suisses de l'Holocauste)*, qui a été mise sur pied par la *Gamaraal Foundation* avec le soutien du DFAE et du SLR et a circulé en Suisse ainsi qu'aux États-Unis, en Allemagne et à Singapour en 2017 et 2018. L'exposition personnalise l'histoire de l'Holo-

427 www.slr.admin.ch > Monitoring et rapports

428 Cf. chapitre 6.3.1 : *Coexistence des communautés religieuses*.

429 L'alliance a pour objectif de promouvoir, dans ses 31 États membres, la recherche et l'éducation sur l'Holocauste et les autres génocides et de perpétuer la mémoire de leurs victimes par des commémorations et des mémoriaux. La Suisse fait partie de l'IHRA depuis 2004; cf. www.holocaustremembrance.com.

430 www.dfae.admin.ch > Actualité > Dossiers > Archives > 2017, année de la présidence suisse de l'International Holocaust Remembrance Alliance

431 www.dfae.admin.ch > Actualité > Dossiers > Archives > 2017, année de la présidence suisse de l'International Holocaust Remembrance Alliance > Présidence suisse de l'International Holocaust Remembrance Alliance en 2017, rapport, DFAE, 20 juin 2018

causte en présentant des photographies et des témoignages vidéo des derniers survivants de l'Holocauste établis en Suisse⁴³². Sur mandat de l'IHRA, une équipe de la HEP de Lucerne a développé l'appli *Fliehen vor dem Holocaust. Meine Begegnung mit Geflüchteten (Fuir l'Holocauste. Ma rencontre avec des réfugiés)*, qui permet à des élèves de réfléchir en classe sur le destin de cinq personnes qui ont dû fuir en raison du national-socialisme. En 2017, les quinze volumes des *Mémoires de survivants de l'Holocauste* ont été traduits en français, une partie dans des classes romandes et une partie par le *Département fédéral de l'intérieur* (SG-DFI), et publiés par le DFAE⁴³³.

Durant la présidence suisse de l'IHRA, la CFR a, elle aussi, voué une grande attention à l'antisémitisme et a consacré l'édition de juin 2017 de son magazine *TANGRAM* à ce thème⁴³⁴. Ce numéro comporte plusieurs articles qui traitent de l'antisémitisme d'hier et de celui d'aujourd'hui, à l'heure de la mondialisation et de la numérisation, et montrent la continuité. Il présente également les moyens et pratiques pour lutter contre l'antisémitisme. L'une des pratiques évoquées est le développement

d'un outil web interactif développé par la fondation GRA sur l'origine et la signification d'expressions problématiques. Disponible uniquement en allemand, cet outil se base sur le glossaire en allemand de la fondation GRA sur les expressions historiquement chargées et aborde des notions telles que le judaïsme, le national-socialisme, l'islam ou encore la discrimination et la persécution d'autres minorités⁴³⁵. Le magazine *TANGRAM* présente également un nouvel outil didactique pour les élèves du degré primaire, qui aborde l'Holocauste à travers l'histoire de femmes et d'hommes juifs qui, lorsqu'ils étaient jeunes, se sont réfugiés en Suisse pour fuir le national-socialisme⁴³⁶.

Dans la période sous revue, le SLR a soutenu quatre projets de prévention de l'antisémitisme pour un total de 46 500 francs. Le *National Coalition Building Institute (Institut pour construire des ponts entre différentes identités culturelles et personnelles, NCBI)* a étendu son projet *Respect – Muslim- und Judenfeindlichkeit gemeinsam überwinden (Respect – Vaincre ensemble les hostilités envers les personnes musulmanes et juives)* en concluant de nouveaux partenariats ré-

432 www.last-swiss-holocaust-survivors.ch

433 www.dfae.admin.ch > Actualité > Dossiers > Archives > 2017, année de la présidence suisse de l'International Holocaust Remembrance Alliance

434 Commission fédérale contre le racisme (CFR): *TANGRAM 39: L'antisémitisme*. Berne, 2017. Cf. www.ekr.admin.ch > Publications > TANGRAM.

435 <https://gra.ch> > Éducation > E-Learning Tool

436 L'outil didactique est disponible sous le titre *Verfolgt und vertrieben – Lernen mit Lebensgeschichten (Poursuivis et chassés – Apprendre à travers des récits de vie, en allemand uniquement)* dans la série Zoom de l'éditeur *Zürcher Lehrmittelverlag*, accessible sur le site www.lmvz.ch > Shop

gionaux, en organisant de plus en plus de manifestations soutenues par des communautés religieuses au niveau local et en renforçant sa présence sur les réseaux sociaux. Le projet vise à combattre le racisme, les préjugés et les malentendus entre et sur les minorités juives et musulmanes en Suisse et aborder de manière constructive des thèmes conflictuels⁴³⁷. La FSCI a poursuivi le projet *Likrat – Rencontre avec le judaïsme*: des adolescents juifs vont à la rencontre d'élèves dans les écoles pour leur présenter le judaïsme et susciter une discussion sur l'antisémitisme, le racisme et la discrimination⁴³⁸. Les écoles sont aussi particulièrement actives et réalisent des projets contre l'antisémitisme, par exemple dans le cadre de la journée de commémoration de l'Holocauste le 27 janvier.

6.3.5 LA SITUATION DES YÉNICHES, DES MANOUCHES/SINTÉS ET DES ROMS

Les Yéniches constituent une minorité autochtone parlant sa propre langue. La majorité d'entre eux s'est sédentarisée, souvent sous la contrainte ou pour éviter des persécutions. Sur les quelque 30 000 Yéniches qui vivent en Suisse, 2000 à 3000 environ sont semi-nomades⁴³⁹, un chiffre auquel il faut ajouter quelques centaines de Manouches

(Sintés en Suisse alémanique). Les Manouches/Sintés suisses parlent une forme de romani et ont pour la plupart un mode de vie semi-nomade. En été, les Yéniches et les Manouches/Sintés non sédentarisés se déplacent par petits groupes pour pratiquer leurs métiers itinérants. Ils passent généralement l'hiver sur une aire de séjour dans une caravane, un petit chalet ou un conteneur, et leurs enfants sont scolarisés à l'école du quartier ou du village. C'est dans leur commune de séjour hivernal qu'ils sont inscrits auprès des autorités et s'acquittent de leurs impôts. Par manque de place, beaucoup d'entre eux passent également l'hiver dans des habitations.

Le nombre de Roms vivant en Suisse est estimé à environ 80 000 personnes⁴⁴⁰. Il s'agit d'une population sédentaire, qui l'était déjà à l'origine. Par contre, les Roms nomades qui traversent la Suisse durant l'été sont principalement originaires de France, d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne. Rom est le terme générique qui désigne tous les membres des différentes populations qui parlent le romani ou qui appartiennent aux Roms de par leur origine.

La Suisse a reconnu les Yéniches et les Manouches/Sintés suisses en tant que minorité nationale en vertu de la

437 www.ncbi.ch > Projekte > Vorurteile abbauen > Respect – Muslim- und Judenfeindlichkeit gemeinsam überwinden (en allemand uniquement)

438 www.likrat.ch > Pour les écoles

439 www.bak.admin.ch > Langues et société > Les Yéniches et les Manouches sont une minorité nationale > Autres informations

440 Le nombre exact de Roms vivant en Suisse n'est pas connu; les chiffres communiqués sont des estimations d'organisations roms. On estime que près de dix millions de Roms vivent dans toute l'Europe.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La Confédération, les cantons et les communes ont un devoir de protection particulier envers eux et doivent favoriser l'instauration de conditions-cadres permettant à cette minorité de préserver et de développer sa culture. Cela passe notamment par le maintien et la création d'aires de séjour et de transit indispensables au mode de vie nomade et par la promotion et la conservation de la culture et de la langue yéniches⁴⁴¹. Lors de la fête *Feckerchilbi* en 2016, le Conseiller fédéral Alain Berset a explicitement déclaré dans son allocution d'ouverture que l'utilisation de l'expression générique « gens du voyage » n'était pas adaptée et que les Yéniches et les Manouches/Sintés devraient être à l'avenir appelés comme ils le souhaitaient⁴⁴².

Les Roms sédentaires de Suisse ne bénéficient pas de la protection visée par la Convention-cadre qui est liée originellement, pour les populations yéniches et manouches/sintés autochtones, à leur mode de vie nomade. En

2015, deux organisations suisses de Roms ont déposé une demande de reconnaissance des Roms de Suisse en tant que minorité nationale. Elles indiquent que la présence des Roms en Suisse est documentée depuis le XV^e siècle et qu'une grande partie des Roms vivant en Suisse entretiennent leur culture et leur langue. Compte tenu des liens historiques entre les Manouches/Sintés et les Roms, il n'est en outre pas logique selon ces organisations que la Suisse reconnaisse les Manouches/Sintés comme une minorité nationale et pas les Roms. Dans l'avis de droit qu'il a donné en 2016, le *Centre suisse de compétence pour les droits humains* (CSDH) a évalué la possibilité pour les Roms vivant en Suisse d'obtenir le statut de minorité. Les experts ont conclu que la reconnaissance des Roms suisses était finalement une question politique et que la demande avait des chances d'aboutir pour autant que les éléments de la déclaration interprétative⁴⁴³ faite par la Suisse lors de la ratification de la Convention-cadre soient réunis (notamment celui d'une présence ancienne, durable et solide en Suisse,

441 www.bak.admin.ch > Langues et société > Les Yéniches et les Manouches sont une minorité nationale > Cadre légal. Selon le Tribunal fédéral, l'État a l'obligation de rendre possible le mode de vie nomade. Cf. ATF 129 II 321 du 28 mars 2003.

442 www.dfi.admin.ch > Documentation > Discours > *Jenische und Sinti bereichern die Schweiz* (Les Yéniches et les Manouches/Sintés enrichissent la Suisse, discours du 15 septembre 2016)

443 Déclaration relative à la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (RS 0.441.1): la Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

en tant que communauté disposant de certaines structures)⁴⁴⁴. De la même façon, une majorité des cantons soutenaient la demande si la Confédération estimait que les critères définissant la notion de minorité étaient remplis.

La demande a été rejetée par le Conseil fédéral en juin 2018 car les critères de la nationalité suisse et de la volonté de préserver ensemble l'identité commune n'étaient pas suffisamment établis. Le Conseil fédéral a toutefois tenu à relever que les Roms «sont reconnus dans la société suisse dont ils font partie intégrante» et que les autorités ont l'obligation de «lutter contre le racisme et les stéréotypes négatifs dont les Roms sont victimes et de les protéger contre la discrimination». À cet égard, le Conseil fédéral rappelle diverses mesures déjà adoptées : depuis 2016, aussi bien les Yéniches que les Manouches/

Sintés et les Roms sont représentés au sein de la *Commission fédérale contre le racisme* (CFR) et ils sont impliqués dans les travaux dans le cadre de consultations en tant que membre du groupe de travail de la Confédération *Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms*⁴⁴⁵. Les organisations concernées et la *Société pour les peuples menacés* (SPM) ont critiqué la décision qui poursuit, selon elles, la politique discriminatoire multi-séculaire à l'égard des Roms et est l'expression de l'antitsiganisme structurel. Elles ont critiqué le fait que la preuve de liens anciens et durables avec la Suisse soit utilisée comme critère pour la reconnaissance au vu des persécutions subies durant des siècles par les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms dans le cadre de la «politique tsigane»⁴⁴⁶.

444 Les conditions suivantes devaient être remplies : soutien de la demande par la quasi-totalité des organisations roms existant en Suisse ; preuve que les Roms étaient déjà présents en Suisse en tant que communauté au plus tard à la fin du XIXe siècle et qu'ils disposaient des structures (p. ex. groupes, sous-groupes, hiérarchies) qui garantissaient leur intégration dans un corps social plus important, y c. établissement du nombre de Roms (sans les Sintés ou Manouches) qui sont de nationalité suisse ; preuve d'une identité actuelle des Roms suisses, c'est-à-dire que la communauté rom devait prouver que ses traditions culturelles restaient vivantes et la différenciaient d'autres groupes de la population suisse. Il fallait également des prises de position positives de la part de quelques cantons et communes comptant des Roms. Cf. Kälin, Walter ; Locher, Reto 2016 : *Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz* (Avis de droit succinct sur une éventuelle reconnaissance de la minorité rom en Suisse, résumé disponible en français). Accessible sur le site : www.skmr.ch > Domaines thématiques > Questions institutionnelles > Publications (22 mars 2016)

445 www.admin.ch > Documentation > Communiqués > *Les Roms en Suisse : partie intégrante de la société, ils ne constituent pas une minorité nationale* (1er juin 2018)

446 www.gfbv.ch > Médias > Communiqués de presse > 1er juin 2018 : *Reconnaissance en tant que minorité nationale refusée : critiques des organisations roms*. Les organisations se basent également sur le quatrième avis du Comité consultatif compétent du Conseil de l'Europe. Le Comité invite les autorités à réexaminer les critères de résidence de longue durée et de nationalité et les encourage à maintenir une approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre. Aucune adaptation n'a jusqu'ici été apportée à la convention à la suite de cet avis. Cf. www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Droit international public > Conventions internationales pour la protection des droits de l'homme > Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

Les organisations de Roms avaient en outre déposé une demande de reconnaissance du romani comme langue minoritaire dépourvue de territoire dans le cadre de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Cette demande devait, selon le Conseil fédéral, être examinée dans le Rapport périodique relatif à la Charte. Le septième rapport de la Suisse de décembre 2018 indique qu'il n'est pas possible d'accéder à la demande au vu de la définition donnée dans la charte. Il signale que la Confédération soutient des projets de promotion de la culture et de la langue des Yéniches et des Manouches/Sintés, ces derniers parlant une forme de romani⁴⁴⁷. L'Office fédéral de la culture avait commandé une recherche sur la langue des Manouches/Sintés. Rédigé en 2018, le rapport indique que les quelque 3000 Manouches/Sintés de Suisse parlent tous un dialecte du romani et qu'ils soutiendraient la reconnaissance du romani⁴⁴⁸.

Plan d'action

À la suite des requêtes formulées par les Yéniches et les Manouches/Sintés et des interventions déposées dans ce cadre au Parlement, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé en 2014 à élaborer des mesures concrètes pour améliorer les conditions de vie des Yéniches et des

Manouches/Sintés. Un groupe de travail placé sous l'égide de l'Office fédéral de la culture (OFC) et comptant également des représentants des Roms a alors été chargé d'établir un catalogue de mesures d'ici à la mi-2016. Les thèmes abordés étaient les aires de séjour et de transit, l'éducation, l'aide sociale, la culture et l'identité ainsi que le renouvellement de la fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses*. Fin 2016, le Conseil fédéral a élaboré sur la base des mesures proposées un plan d'action qui est depuis mis en œuvre⁴⁴⁹. Fin 2018, l'OFC a informé de la mise en œuvre du plan⁴⁵⁰: dans le domaine de l'éducation, concilier mode de vie nomade et fréquentation scolaire demeure un défi. Le rapport cite le projet *Schule unterwegs (L'école en déplacement)* comme exemple novateur. Financé par la ville et le canton de Berne, ce projet s'adresse aux familles vivant sur l'aire de Bern-Buech durant l'hiver. Il facilite l'apprentissage mobile grâce au recours à des ateliers d'apprentissage, à des outils électroniques et à l'accompagnement étroit par des enseignants spécialisés. Un projet visant l'élaboration de matériel didactique et l'instauration d'échanges directs avec des personnes parlant le yéniche a été lancé pour la transmission de connaissances sur la culture et l'histoire des Yéniches, Ma-

447 Septième rapport de la Suisse du 7 décembre 2018, p. 18, sous : www.bak.admin.ch > Langues et société > Langues > Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

448 Rieder, Katrin : *Sintitikes, die Sprache der Sinti (Sinitikes, la langue des Sintés*, en allemand uniquement). Recherche non publiée sur mandat de l'Office fédéral de la culture (OFC). Berne, 2018

449 www.bak.admin.ch > Langues et société > Les Yéniches et les Manouches sont une minorité nationale > Plan d'action

450 *État de la mise en œuvre du plan d'action*, 7 décembre 2018, accessible sur le site : www.bak.admin.ch > Langues et société > Les Yéniches et les Manouches sont une minorité nationale > Plan d'action

nouches/Sintés et Roms. Concernant les questions sociales, la fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses* étudie la possibilité de mettre en place un service de conseil et le SLR, en collaboration avec la fondation, a complété son guide juridique en ligne avec des informations spécifiques sur le mode de vie nomade⁴⁵¹. Dans le domaine de la culture et de l'identité, la répartition des compétences laisse une plus grande marge de manœuvre à la Confédération. Le fonds culturel de plus de 50 000 francs auprès de la fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses* créé en 2016 a permis de réaliser divers projets et initiatives dans la période sous revue. Les mesures mises en œuvre dans ce domaine comprennent aussi l'adaptation du langage utilisé par l'administration fédérale avec abandon de l'expression « gens du voyage » au profit des noms choisis par les minorités, une adaptation initiée à la suite du discours du Conseiller fédéral Alain Berset lors de la fête *Feckerchilbi* en 2016. Cette rencontre a aidé les Yéniches et Manouches/Sintés à s'affirmer : une présence plus proactive sur la scène publique a pu être constatée depuis. Les travaux concernant le mode de vie nomade et la création d'aires adaptées sont abordés dans la section suivante.

Le plan d'action au niveau fédéral ne comporte pas de mesures pour lutter contre le profilage racial des Yéniches, Manouches/Sintés et Roms ni la reconnaissance de l'antitsiganisme comme forme de racisme spécifique et la lutte contre celui-ci, qui sont pourtant des revendications d'organisations non gouvernementales. Les ONG réclament en outre une plus grande implication des minorités et leur représentation dans les organes politiques ainsi que le traitement historique de la « politique tsigane » suisse⁴⁵².

Mode de vie nomade

Bien qu'une petite partie seulement des Yéniches et Manouches/Sintés suisses ait un mode de vie nomade, celui-ci est très présent dans les médias et les débats publics. Le sujet est directement lié à la problématique du manque d'aires de séjour et de transit. Près de 3000 Yéniches et Manouches/Sintés et environ 1500 Roms étrangers selon les estimations sillonnent la Suisse en caravane du printemps à l'automne. Et ils ne disposent pas de suffisamment d'endroits pour s'arrêter, que ce soit pour une halte spontanée de courte durée, pour séjourner quelque temps ou pour rester durant l'hiver. Le problème est reconnu tant par les personnes concernées que par les autorités et est décrit dans le rapport d'*Espace Suisse* de 2019 sur les

451 www.slr.admin.ch > Droit et conseil > Guide juridique Discrimination

452 *Rapport alternatif de la société pour les peuples menacés concernant le quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, résumé en français, avril 2017, accessible sur le site www.gfbv.ch > Campagnes > Pour les droits des Roms, Sintés et Yéniches

aires d'accueil pour les Yéniches, Manouches/Sintés et Roms⁴⁵³. Dans son plan d'action, la Confédération s'est fixé pour objectif d'adapter l'offre à la demande d'ici 2022. Dans le rapport sur l'état de la mise en œuvre, l'OFC indique que les compétences partagées entre la Confédération, les cantons et les communes demeurent un défi important, au même titre que les possibilités de halte spontanée qui se restreignent chaque année. Le rapport établit une distinction entre les aires d'accueil pour Yéniches et Manouches/Sintés suisses et les aires de transit pour Roms étrangers. Depuis 2016, de nouvelles aires ont été aménagées dans cinq cantons (BS, NE, LU, FR, BE) pour les premiers, bien que trois d'entre elles soient provisoires. Dans trois cantons (VD, JU, BE), les projets d'aménagement de six aires supplémentaires avancent bien. Selon les renseignements fournis par la Fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses*, il existait, fin 2018, 32 aires de séjour permanentes et environ huit provisoires pour les populations nomades suisses ainsi que 15 aires pour séjourner l'hiver. Les communautés nomades étrangères ont à leur disposition environ sept aires, dont des aires provisoires et des aires non garanties dans les plans d'aménagement du territoire.

Le rapport d'*Espace Suisse* formule des recommandations concrètes à l'intention des autorités à tous les niveaux du système fédéral ainsi que pour les propriétaires fonciers privés. Outre des mesures d'aménagement du territoire, le rapport recommande aussi d'améliorer la participation de représentants de la communauté nomade ainsi que la communication avec la population⁴⁵⁴.

Une enquête menée par l'OFC auprès des cantons sur les aires conçues spécifiquement pour des groupes nomades étrangers décrit de manière très précise la répartition géographique de la demande et montre que le manque d'aires de transit dans un canton entraîne le déplacement vers d'autres cantons. Le rapport conclut qu'une coordination intercantonale est nécessaire. Dans son rapport, l'OFC préconise également de créer des conditions-cadres appropriées pour les arrêts spontanés⁴⁵⁵. Une étude publiée en 2017 par la Société pour les peuples menacés (SPM) sur la situation et les défis des Roms nomades en Suisse conclut que certaines théories qui circulent parmi les responsables politiques et dans les médias au sujet des Roms nomades ne correspondent pas à la réalité. Le rapport décrit pour la première fois en détail la situation et les besoins de ces personnes. Dans le cadre de l'étude, il a été constaté que de plus en

453 Territoire & Environnement, Espace Suisse, Les dossiers du développement territorial: *Aires d'accueil pour les Yéniches, Sinti et Roms. Cadre juridique et principes d'aménagement du territoire applicables aux aires d'accueil*. Berne, 2019

454 op. cit. 2019, p. 50-54

455 Office fédéral de la culture: *Bedarf nach Transitplätzen für fahrende Gruppen aus dem Ausland (Besoin d'aires de transit pour les groupes nomades de l'étranger)*. Résultats de l'enquête menée auprès des cantons. Berne, 2019

plus d'aires de transit ne peuvent être utilisées que par des groupes nomades suisses. Outre la création d'un plus grand nombre d'aires de séjour et l'amélioration de l'infrastructure sur les aires existantes, la SPM recommande d'intégrer plus souvent les personnes concernées dans les processus et mesures d'aménagement ainsi que d'améliorer la coordination au niveau cantonal et communal⁴⁵⁶. Le traitement séparé et la création d'aires distinctes pour les nomades suisses et étrangers, demandés à plusieurs reprises par des communautés itinérantes suisses, et en particulier l'interdiction pour des groupes nomades étrangers de s'installer sur les aires, sont critiqués non seulement par la SPM, mais aussi par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Dans son dernier avis, ce dernier déplore en outre « une tendance similaire, dans les propos politiques comme officiels, à distinguer les « Gens du voyage » suisses et étrangers, au risque d'inciter au rejet des étrangers »⁴⁵⁷. La création d'aires en suffisance pourrait dissiper les tensions entre les groupes nomades.

Dans la période sous revue, deux projets de loi ont été fortement critiqués en raison de leurs répercussions sur les com-

munautés nomades : tout d'abord, la loi du canton de Neuchâtel sur le stationnement des communautés nomades qui réglemente les conditions d'installation de campements sur le territoire neuchâtelois et définit les critères d'un campement illicite pouvant de ce fait être évacué rapidement. La licéité de cette nouvelle loi a été étudiée de manière plus approfondie dans le cadre d'une expertise juridique demandée par la CFR. L'expertise conclut que la loi restreint plusieurs droits fondamentaux et humains ancrés dans la Constitution fédérale et dans diverses dispositions du droit international⁴⁵⁸. Deux particuliers, une organisation yéniche et la SPM ont ensuite déposé un recours contre cette loi devant le Tribunal fédéral. Ce dernier a rejeté le recours en février 2019⁴⁵⁹. Les organisations étudient la possibilité d'entamer d'autres actions juridiques au niveau international. La deuxième loi critiquée est la loi révisée sur la police de Berne, qui a été adoptée en 2018 par le Grand Conseil bernois. Désormais, camper sans autorisation sur un terrain privé ou public constitue un motif légitime de renvoi (art. 83, al. 1 h). Influencée par le cas très médiatisé de Wileroltigen, la réglementation s'adresse tout particulièrement aux communautés nomades. Selon un avis de droit demandé par la SPM, l'extension de l'article sur le

456 Société pour les peuples menacés : *Les Roms nomades en Suisse. Besoins, défis et perspectives*. Berne, 2017

457 www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Droit international public > Conventions internationales pour la protection des droits de l'homme > Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

458 www.ekr.admin.ch > Thèmes > Antitsiganisme

459 ATF 1C_188/2018

renvoi aux minorités nomades enfreint l'interdiction de discrimination et la protection des minorités⁴⁶⁰. Diverses organisations, dont des représentations de communautés nomades, ont combattu la loi par référendum. La nouvelle loi a cependant été approuvée par une large majorité en février 2019.

Données relatives à la discrimination et aux attitudes

En 2018, la base de données DoSyRa a recensé 4 incidents d'hostilité envers les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms (sur 278 signalements). En 2017, ils étaient au nombre de 3 (sur 245 signalements)⁴⁶¹. On peut toutefois supposer que les personnes concernées ne s'adressent pas nécessairement à un centre de conseil faisant partie du réseau, mais à un autre service ou individu de confiance. Depuis 1995, le recueil de cas juridiques CFR n'a relevé que 4 condamnations pour antitsiganisme. La dernière date de 2012⁴⁶². Début 2019, le Tribunal régional de Berne-Mittelland a condamné les deux coprésidents des Jeunes UDC du canton de Berne pour infraction à la norme pénale contre la discrimination raciale. Une plainte avait été déposée par l'association *Verband Sinti und Roma Schweiz (Association des Manouches/Sintés et Roms de Suisse, VSRS)* à la

suite d'une publication sur Facebook dans le cadre de la campagne électorale des Jeunes UDC, qui dénigrait les minorités manouches/sintés et roms. En mai 2018, la SPM et l'association VSRS ont en outre déposé plainte contre le chef de groupe de l'UDC Suisse du conseil municipal d'Arbon pour violation de la norme pénale contre la discrimination raciale. L'objet de leur courroux était les déclarations faites par celui-ci dans un quotidien saint-gallois, que les deux organisations jugeaient diffamantes et discriminantes pour les Roms. Le 20 mai 2019, le Tribunal de district d'Arbon a condamné le politicien. À l'été 2017, trois associations professionnelles fribourgeoises ont publié une annonce commune dans deux quotidiens fribourgeois. Elles conseillaient à la population de ne pas confier de travaux de plafonnage, de peinture, de pose de carrelages, de menuiserie ou de charpentage à des «gens du voyage». Une action civile a été intentée contre les associations et les deux quotidiens pour violation de la norme pénale contre la discrimination raciale. Dans sa décision rendue en 2018, le ministère public a critiqué la démarche, mais a rejeté la plainte.

Selon l'enquête *Vivre ensemble en Suisse (VeS)* de 2018, 21 % de la popu-

460 Schweizer, Rainer J.: *Kurzgutachten über das Verbot der Diskriminierung von Fahrenden und deren Schutz als Minderheit im Blick auf die Totalrevision des Berner Polizeigesetzes (Brève expertise sur l'interdiction de discrimination des communautés nomades et leur protection en tant que minorité dans la perspective de la révision totale de la loi sur la police de Berne)*. Saint-Gall, 2018. Accessible en allemand sur le site: www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen

461 Rapport d'analyse *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier – décembre 2017*. Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, 2019, p. 14

462 www.ekr.admin.ch > Prestations > Recueil de cas juridiques > Vue d'ensemble statistique > Idéologie

lation indiquent être dérangées dans leur quotidien par la présence de personnes ayant un mode de vie non sédentaire⁴⁶³. Cette valeur élevée comparativement aux autres groupes est étonnante et à priori disproportionnée par rapport au faible nombre de personnes qui ont un mode de vie nomade. L'enquête se concentrant sur des questions relatives au mode de vie itinérant, elle ne fournit pas de données sur les communautés des Yéniches, Manouches/Sintés ou Roms en tant que telles. L'enquête VeS intermédiaire 2019 de l'OFS donnera une vue plus précise des attitudes à l'égard des personnes ayant un mode de vie non sédentaire, des Yéniches et Manouches/Sintés ainsi que des Roms⁴⁶⁴.

Dans la période sous revue, des déclarations et manifestations publiques discriminatoires ont eu lieu à plusieurs reprises, essentiellement en lien avec l'utilisation d'aires de transit et des projets de création de nouvelles aires. Dans la commune de Wileroltigen du canton de Berne, une véritable campagne contre les « gens du voyage » a été menée, et à Meinisberg, dans le canton de Berne également, une « fête populaire contre les gens du voyage » a été organisée.

Tandis que le canton a décidé de réaliser l'aire de transit à Wileroltigen, les projets ont été abandonnés à Meinisberg à la suite des protestations. La violence des réactions et le racisme déclaré ont également alarmé la *Radgenossenschaft der Landstrasse* (*Association des gens de la route*) qui a fait part de ses inquiétudes dans un courrier adressé au Conseiller fédéral Alain Berset⁴⁶⁵.

Mesures de protection contre la discrimination

Dans la période sous revue, le SLR a soutenu cinq projets pour un total de 26 000 francs. L'un de ceux-ci est la traditionnelle *Feckerchilbi* qui s'est déroulée à Fribourg en septembre 2018. La fête et son programme culturel dévoilent au grand public la vie des Yéniches et des Manouches/Sintés et contribuent à dissiper les peurs et les préjugés, ce qui promeut la tolérance et la compréhension mutuelles. À Genève, un colloque s'est tenu à la suite du projet de médiation *Roms à Genève, comment se projeter dans l'avenir*. Organisée par l'association *Caritas Genève* et la Haute école de travail social de Genève, la manifestation était principalement destinée à des professionnels et avait notamment pour but de trouver

463 www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Vivre ensemble en Suisse

464 Selon l'*Enquête de l'OFS sur la langue, la religion et la culture* de 2014, quelque 60 % de la population pensent que les « gens du voyage de nationalité suisse » (il s'agit du terme utilisé dans l'enquête) devraient pouvoir perpétuer leur mode de vie, alors qu'environ 10 % de la population y sont opposés. En outre, plus de la moitié des personnes interrogées sont favorables au fait de mettre des aires de transit à la disposition des gens du voyage de nationalité suisse. Un peu moins de la moitié ignore si leur commune dispose de telles aires. L'enquête a lieu tous les cinq ans. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Enquête sur la langue, la religion et la culture

465 www.radgenossenschaft.ch

des idées pour financer et organiser des services de médiation dédiés à la lutte contre le racisme.

Le projet *Roms nomades en Suisse: information, médiation et sensibilisation* lancé par la SPM en 2017 avec le soutien du SLR a été poursuivi dans la période sous revue. Il vise à désamorcer les conflits entre les groupes de Roms nomades, les propriétaires fonciers, la police et les autorités en faisant intervenir des médiateurs. L'un des résultats de ce projet est le rapport mentionné auparavant sur la situation des Roms nomades en Suisse⁴⁶⁶.

En vertu de l'art. 17 de la loi sur l'encouragement de la culture, l'OFC a soutenu, au cours de la période d'encouragement 2016 à 2019, la *Radgenossenschaft der Landstrasse* ainsi que la fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses* par le biais de contributions d'un montant annuel total de quelque 500 000 francs. Le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 indique que le crédit « Gens du voyage » doit être augmenté de 300 000 francs par an pour la période d'encouragement 2016 à 2020, notamment pour contribuer activement à la création de nouvelles aires de séjour et de nouvelles aires de transit. Des contributions ont déjà été versées dans ce cadre à deux

cantons (VD et JU) en 2018 pour un montant total de 350 000 francs.

Jusque dans les années 1980, les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms étaient victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance. La Confédération leur a officiellement présenté ses excuses en 1986. La loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA; RS 211.223.13), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes. Les personnes qui se considéraient comme victimes au sens de la loi et souhaitaient faire valoir leur droit à une contribution de solidarité avaient la possibilité, jusqu'à fin mars 2018, d'introduire une demande y afférente auprès de l'Office fédéral de la justice. Ce dernier prévoit de terminer le traitement des demandes à la fin 2019⁴⁶⁷. Vingt-deux projets de recherche sont actuellement mis en œuvre dans le cadre du projet national de recherche (PNR) 76 *Assistance et coercition*. En vue de combler les lacunes existant encore dans le domaine de la recherche, une deuxième mise au concours a eu lieu en 2018⁴⁶⁸.

466 www.gfbv.ch > Campagnes > Pour les droits des Roms, Sintés et Yéniches

467 www.ofj.admin.ch > Société > Victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance > Contribution de solidarité

468 www.pnr76.ch

7 CONCLUSION

Toute inégalité de traitement non justifiée du fait de l'origine, de la langue, des convictions religieuses ou du mode de vie est contraire à l'interdiction de discrimination établie dans la Constitution fédérale⁴⁶⁹. Elle lèse les personnes concernées dans leur droit à vivre dans la dignité et rend la vie en société difficile. Les valeurs globalement constantes de l'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) ainsi que le nombre plutôt stable des incidents recensés par les centres de conseil n'y changent rien. Un nombre peu élevé de cas ne doit pas être interprété comme une absence de discrimination, mais plutôt comme le signe que les discriminations ne sont souvent pas reconnues en tant que telles et que les personnes concernées ne se tournent pas facilement vers les services de signalement ou les centres de conseil. Tant les études sur le racisme anti-Noirs que les rapports sur l'antisémitisme en Suisse alémanique et en Suisse romande montrent qu'une grande partie des personnes victimes de discrimination s'accommode de ces expériences quotidiennes et ne choisissent donc pas de faire appel à un centre de conseil. Et même si les valeurs de l'enquête VeS sont stables, elles n'en demeurent pas moins élevées : plus d'une personne sur trois déclare être dérangée par la présence de personnes perçues comme différentes et une personne sur dix a explicitement des attitudes hostiles envers

des personnes musulmanes, noires et juives.

Le présent rapport expose les diverses mesures qui ont été prises dans la période sous revue tant par l'État que par des acteurs de la société civile. Beaucoup d'activités ont été menées, mais il s'agit souvent d'actions ponctuelles qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale à long terme. Les centres de conseil et les projets non étatiques travaillent en outre souvent sans savoir de quoi sera fait leur lendemain, car ils ne peuvent compter que sur un soutien temporaire et limité sur le plan financier. Les mesures étatiques qui visent à promouvoir l'égalité des chances dans des domaines spécifiques de la vie n'intègrent pas toujours assez la protection contre la discrimination, peut-être parce que la discrimination et le racisme ne sont pas suffisamment perçus comme un problème structurel.

L'introduction des programmes d'intégration cantonaux (PIC) a constitué une avancée à cet égard. Pour la première fois, la discrimination a été définie comme un obstacle structurel à une cohabitation pacifique et constructive, et la protection contre la discrimination comme une partie intégrante de la politique d'intégration. La première phase (2014-2017) constituait une phase pionnière. En revanche, la deuxième

469 Art. 8 Cst.

phase (2018-2021), en cours actuellement, doit servir à établir la protection contre la discrimination comme composante indispensable de l'encouragement de l'intégration et à garantir les ressources y afférentes. Sur ce point, le présent rapport ne donne cependant pas une bonne note aux cantons: en effet, peu de cantons disposent d'une stratégie à long terme pour mettre en œuvre la protection contre la discrimination en tant que tâche transversale, et seuls quelques rares cantons y ont consacré les moyens financiers nécessaires.

Dans la période sous revue, des femmes et hommes politiques de la droite populiste ont accédé au pouvoir dans plusieurs grandes puissances économiques. Les événements de Charlottesville, de Chemnitz et de Christchurch se sont produits. Et même si ces lieux ne se trouvent pas en Suisse et que les données disponibles pour la Suisse ne montrent pas de dégradation dramatique, il ne faut pas croire que le pays n'est pas touché par ces phénomènes. Avec Internet et les médias – un thème auquel ce rapport a pour la première fois consacré un chapitre à part entière –, Christchurch se trouve aussi à Berne et Chemnitz à Genève. Les propos de la droite radicale rencontrent de plus en plus d'écho et sa propagande est véhiculée par un réseau mondial; les incidents antisémites sont en augmentation. La population suisse le perçoit également et émet des inquiétudes à ce sujet: le thème du racisme et de la xé-

nophobie a atteint un nouveau record à 14 % dans le baromètre des préoccupations 2018, ce qui représente 7 % de plus que l'année précédente (2017)⁴⁷⁰.

L'absence de drame ne doit pas conduire à un manque de vigilance.

470 <https://www.credit-suisse.com/microsites/worry-barometer/fr.html>

8 AVIS DE LA COMMISSION FÉDÉRALE CONTRE LE RACISME (CFR)

**Dix questions à Martine
Brunschwig-Graf, présidente
de la CFR**

Les résultats de l'enquête «Vivre ensemble en Suisse» (VeS) révèlent des valeurs stables pour les attitudes hostiles aux étrangers et opinions racistes. Partagez-vous ce constat ou observez-vous un changement dans la société à cet égard?

L'enquête *Vivre ensemble en Suisse* reflète l'état d'esprit de la population concernant le racisme et la xénophobie. La stabilité relevée ne doit pas être confondue avec les actes racistes et/ou discriminatoires qui peuvent augmenter en fonction des circonstances. L'observation des réseaux sociaux révèle une augmentation des propos discriminants et hostiles à l'égard de certaines minorités, des étrangers en général et des migrants en particulier.

La protection contre la discrimination est également ancrée dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC) depuis 2014. Que pensez-vous de ce qui a été accompli jusqu'ici?

La protection contre la discrimination raciale constitue un élément important des programmes d'intégration. L'intégration ne peut pas se réaliser pleinement si les personnes concernées

éprouvent un sentiment d'injustice et se sentent discriminées. L'intégration implique le respect de l'État de droit. Cela constitue un devoir pour les personnes qui veulent vivre en Suisse mais c'est aussi un droit dont elles doivent pouvoir bénéficier. Les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale concernent tous les habitants du pays. Le droit à la non-discrimination (art. 8 Cst.) en fait partie.

Les PIC ont contribué à la mise à disposition d'offres de conseil dans tous les cantons. Les personnes victimes de racisme ou de discrimination trouvent-elles à présent dans toute la Suisse l'aide dont elles ont besoin?

Les lieux d'écoute et de conseil mis en place par les cantons et les communes sont indispensables dans la lutte contre la discrimination. Il faut veiller à ce qu'ils soient visibles pour pouvoir être accessibles à toutes celles et ceux qui en ont besoin. Il est important de souligner que ces lieux doivent pouvoir s'appuyer sur des personnes formées à la diversité des demandes et des problématiques qui peuvent être soulevées. Ils ont en outre besoin de moyens financiers pour fonctionner.

La protection contre la discrimination est un élément important de l'encoura-

gement de l'intégration. Mais la lutte contre le racisme va bien au-delà de cela. Dans quels domaines, selon vous, faut-il agir en priorité ?

Le racisme et la discrimination raciale ne frappent pas seulement les étrangers. Les Suisses peuvent en être victimes aussi. L'intégration n'est donc pas la seule réponse à apporter. Il est important de conduire un travail de prévention sur la durée, dans lequel tous les acteurs doivent être impliqués et tout particulièrement auprès des jeunes. Les deux derniers rapports annuels sur les incidents racistes recensés par les centres de conseil montrent que l'école n'est pas épargnée par la discrimination raciale. La CFR en fera certainement un axe prioritaire de sa stratégie à venir.

Le présent rapport montre qu'il est difficile de documenter et de combattre les discriminations multiples. Quelles solutions entrevoyez-vous pour s'atteler à cette problématique ?

La discrimination multiple et intersectionnelle est un élément complexe. Pour la combattre il faut pouvoir saisir les divers aspects de la discrimination : genre, couleur, origine, mode de vie, religion, notamment. Pour approcher ce type de discrimination, il faut une formation adéquate, qui permette de détecter la problématique et de la traiter de façon appropriée. Il faut aussi, et peut-être principalement, reconnaître que certaines personnes ou groupes de personnes sont particulièrement exposées et qu'il est nécessaire de porter une attention toute particulière à ce risque.

Le rapport indique aussi que le racisme est de plus en plus fréquent sur Internet. Que pense la CFR de cette évolution et quel rôle peut-elle jouer ici ?

En 2015, la CFR avait choisi, comme thème pour ses 20 ans d'existence, de traiter de la diversité de la Suisse sur les réseaux sociaux. Le même constat qu'il y a quatre ans peut être fait. Les propos discriminatoires et le discours de haine sont propagés par des personnes qui prétendent parler souvent au nom d'une majorité silencieuse qui n'ose s'exprimer. Le fait que ces propos se tiennent sans provoquer de fortes réactions en retour entretient cette impression. À cela s'ajoute le fait que les fausses nouvelles et les images truquées servent aussi d'argument à l'appui de propos discriminatoires. La CFR n'a pas de solutions toutes faites à proposer mais elle estime que les actions à mener ne passent pas nécessairement par davantage de législation. Il s'agit en premier lieu de rappeler aux exploitants de plateformes et aux fournisseurs de réseaux sociaux leurs responsabilités en matière de diffusion de propos relevant du droit pénal. Les éditeurs de médias électroniques devraient aussi être sensibilisés davantage – y compris pour ce qui concerne les blogs qu'ils hébergent et les commentaires des articles sur Internet. Quoi qu'il en soit, la censure n'est pas la solution au problème. Internet et les réseaux sociaux agissent comme un révélateur et comme un multiplicateur. La prévention auprès des utilisateurs doit être notablement renforcée et l'éducation a un rôle essentiel à jouer. Initier les jeunes à la valeur d'une information avérée, à la fiabilité

des sources et leur apprendre à identifier les tentatives de manipulation s'avère indispensable.

Le racisme prend de plus en plus de nouvelles formes, plus culturelles, comme l'ont notamment montré les deux études sur le racisme anti-Noirs présentées dans ce rapport. Comment combattre ces nouvelles formes d'expression du racisme ?

L'évolution vers un « racisme sans race » constitue un défi pour la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les hiérarchisations racistes et les discriminations qui en découlent sont de moins en moins justifiées par des différences biologiques, mais plutôt par l'irrévocabilité des différences culturelles entre divers groupes. Il est donc important de partir d'une conception large du racisme, qui n'est pas uniquement liée à la « race », mais englobe aussi des pratiques culturelles.

Le racisme à l'égard des personnes noires est à considérer dans le contexte du passé colonial. Sur la base de l'expertise juridique réalisée sur le racisme anti-Noirs, la CFR a elle aussi recommandé d'étudier l'implication de la Suisse dans les relations coloniales. Pourquoi exactement et quelles devraient être les prochaines étapes dans ce domaine ?

La société suisse a très peu conscience des liens entre le colonialisme et le racisme actuel à l'encontre de la population noire. La Suisse n'a pas encore entrepris toutes les démarches scientifiques nécessaires pour étudier son implication et son rôle dans l'histoire du colonialisme. Il est important que les

scientifiques traitent cette partie de l'histoire afin qu'une prise de conscience ait lieu. C'est la raison pour laquelle la CFR recommande que des programmes de recherche traitent de cette problématique car les données scientifiques sont encore lacunaires. La CFR va poursuivre par ailleurs ses réflexions sur le sujet et voir quelle pourrait être sa contribution pour favoriser un débat ouvert et serein.

Commentaires haineux et propos généralisateurs dans les médias sociaux et les commentaires des lecteurs, articles de journaux ou campagnes politiques partiaux ou racoleurs : tout ce qui est dit ou écrit n'est pas punissable au sens de l'art. 261^{bis} CP. La CFR estime-t-elle que de nouveaux instruments s'imposent pour combattre le racisme sous toutes ses formes ?

La CFR a commandité plusieurs études ces dernières années qui mettent en évidence le rôle des médias et leur responsabilité dans la façon de traiter les problématiques liées aux personnes et communautés particulièrement exposées au racisme. Suite à la sensibilisation déjà entreprise il y a quelques années auprès des Centres de formation des journalistes, la CFR examine actuellement quelques actions pratiques à mener de concert avec les médias pour éviter la généralisation et la stigmatisation involontaire. Elle pense le faire notamment en valorisant les bonnes pratiques sous une forme à définir. Les contacts avec les médias tout au long de l'année montrent que ceux-ci sont intéressés à aborder ces questions.

L'enquête « Vivre ensemble en Suisse » (VeS) demande aux participants leur opinion à l'égard de divers groupes touchés par la discrimination. Les résultats variables selon le groupe indiquent-ils, selon vous, que la lutte contre le racisme doit se doter de plus en plus de mesures spécifiques aux différents groupes ?

La lutte contre le racisme et la discrimination exige à la fois des mesures qui s'appliquent à tous les groupes exposés, mais aussi des mesures plus ciblées et adaptées aux problématiques auxquelles sont confrontés certains groupes : symboles du colonialisme pour le racisme anti-Noirs, préjugés concernant le mode de vie pour les gens du voyage, amalgames liés à des événements extérieurs s'agissant de l'antisémitisme et de l'hostilité à l'égard des musulmans. Ce qui est important, c'est que les lieux d'écoute et de conseil soient capables d'aborder les aspects généraux et spécifiques pour que les victimes puissent être adéquatement entendues et recevoir des conseils qualifiés.

9 AVIS DE LA COMMISSION FÉDÉRALE DES MIGRATIONS (CFM)

Dix questions à Walter Leimgruber, président de la CFM

Les résultats de l'enquête «Vivre ensemble en Suisse» (VeS) révèlent des valeurs stables pour les attitudes à l'égard des étrangers. Partagez-vous ce constat ou avez-vous perçu des changements dans les discours au sein de la société ces dernières années?

Les résultats de l'étude VeS sont effectivement stables, mais à un haut niveau. Près de 30 % des sondés se sentent dérangés par la présence de personnes perçues comme différentes. Environ 10 % ont des attitudes explicitement hostiles envers les personnes musulmanes, noires et juives. Plus de 30 % des personnes interrogées ont indiqué être victimes de discrimination au quotidien, au travail ou à l'école. Dans une société où un bon tiers de la population a un passé migratoire, ces chiffres ne sont pas à prendre à la légère. La bonne nouvelle, en revanche, est que près de 60 % des personnes interrogées reconnaissent le racisme comme un problème social, et plus de la moitié estime que l'intégration des migrants est globalement bonne.

Alors que l'enquête révèle des valeurs stables, on constate dans le même temps un déplacement de la limite de ce qui peut être dit, notamment sous le

couvert populiste de la liberté d'expression. Cette tendance, que l'on observe depuis plusieurs années en Europe, s'est également renforcée en Suisse et a rendu des positions extrêmes acceptables. Bien que les valeurs relatives aux attitudes soient stables, leur signification dans le climat politique actuel peut avoir changé.

La protection contre la discrimination est ancrée dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC) depuis 2014. Que pensez-vous de ce qui a été accompli jusqu'ici?

Il est important que la protection contre la discrimination ait été ancrée dans les PIC et qu'elle serve à présent explicitement de principe pour l'encouragement de l'intégration (art. 53 LEI). Nous partageons l'analyse faite dans le rapport et pensons qu'un travail important a été accompli dans le cadre des PIC pour établir la protection contre la discrimination comme pilier de l'encouragement de l'intégration. La mise sur pied d'offres de conseil, la mise en réseau de ces centres et la collecte conjointe de données constituent des étapes essentielles. Toutefois, il convient à présent de renforcer la sensibilisation des autorités et des institutions pour que la protection contre la discrimination soit perçue comme une tâche transversale de

l'encouragement de l'intégration. De notre point de vue, la protection contre la discrimination n'est pas un *nice to have* en plus de l'intégration sur le marché de l'emploi et de l'encouragement des connaissances linguistiques, mais une condition à un encouragement de l'intégration réussi. Il ne sert à rien d'investir, en tant qu'État, dans la formation continue de personnes si certains employeurs n'engagent pas les membres de communautés déterminées en raison de préjugés. Compte tenu des investissements réalisés jusqu'ici dans les PIC, il serait également inefficace de ne pas poursuivre les mesures lancées. Celles-ci doivent, au contraire, s'inscrire dans une démarche la plus durable possible.

Les ressources pour ce domaine d'action des PIC sont très limitées. En outre, les bureaux de l'intégration au niveau cantonal et communal se voient accorder une très grande responsabilité. Ce sont des conditions difficiles. Que faut-il, selon vous, pour mettre malgré tout en œuvre la protection contre la discrimination de manière efficace ?

Comme je l'ai dit, la protection contre la discrimination est un principe de l'encouragement de l'intégration et un pilier reconnu des PIC. Nous sommes par conséquent inquiets de voir que les moyens n'ont pas été entièrement utilisés et parfois réduits dans certains cantons, surtout avec un *Agenda Intégration* qui cible, avec des réfugiés et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire originaires de pays non européens, un groupe particulièrement vulnérable à la discrimination. Il est donc essentiel de continuer à sensibiliser sans

relâche les services et acteurs concernés dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des PIC. Le lien entre l'encouragement de l'intégration et la protection contre la discrimination peut être montré plus clairement aux cantons où la protection contre la discrimination représente une priorité encore assez faible. Il est important que le SLR ainsi que d'autres acteurs accompagnent ce processus avec un regard critique et en offrant leur soutien.

La protection contre la discrimination ne se limite pas à la création et à la diffusion d'offres pour les personnes concernées. Le rapport montre cependant que les choses évoluent encore très lentement, surtout pour ce qui est de la sensibilisation des autorités et de l'opinion publique. Dans quelles structures ordinaires serait-il tout particulièrement important, selon vous, d'accélérer l'ouverture des institutions ?

Il est primordial d'aller au-delà du conseil des personnes concernées et de travailler à l'ouverture des institutions et des structures ordinaires. Le besoin s'en fait ressentir dans tous les domaines, de la santé à l'administration en passant par l'éducation. De façon générale, les institutions sont peu sensibilisées à la discrimination raciale et sont loin d'être rompues à la gestion de celle-ci, alors que dans le domaine de la diversité, des mesures sont mises en œuvre de manière tout à fait novatrice, notamment dans le secteur de la santé. L'éducation est incontestablement un domaine qui revêt une grande importance à long terme, car c'est là que les générations futures sont socialisées. Dans les hautes

écoles pédagogiques, les personnes issues de la migration ne représentent que 7 % des effectifs. Cette sous-représentation massive est préoccupante. Mais outre des propositions de solutions concrètes pour l'ouverture des institutions, nous avons aussi besoin d'une perspective sociétale pour l'encouragement de l'intégration : dans les recommandations que nous avons formulées en 2017⁴⁷¹, nous avons mis en garde contre la réduction de l'encouragement de l'intégration à un instrument de mesure et de sanction. Cela peut conduire à une technocratie, où le travail de considération de l'intégration en tant que processus impliquant la société tout entière passe au second plan. C'est aux institutions de s'adapter à la société en mutation, et non l'inverse. Ce processus comprend invariablement l'élimination de la discrimination.

Il ressort clairement du rapport que la discrimination est souvent pluridimensionnelle et qu'elle ne peut être comprise qu'en considérant en même temps d'autres caractéristiques telles que le sexe ou le statut social. Qu'est-ce que cela implique pour la protection contre la discrimination dans le cadre de l'encouragement de l'intégration ?

La question de la discrimination multiple et de la vulnérabilité qui l'accompagne représente un thème important et encore peu reconnu de l'encouragement de l'intégration. Pour pouvoir définir des mesures efficaces contre la discrimination multiple, il faudrait disposer

de données solides. Cet aspect est souvent peu pris en compte dans les relevés statistiques et les rapports. Prenons l'exemple de l'inégalité salariale. Nous connaissons l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes ainsi que celle entre les individus ayant la nationalité suisse et ceux d'une autre nationalité. Mais les statistiques publiques sur les salaires ne sont pas représentées par sexe ET nationalité suisse. Il en ressortirait probablement que les étrangères, qui travaillent souvent dans le secteur des soins de santé, ont les salaires les plus bas et sont particulièrement vulnérables. Durant l'été, la CFM a publié une petite étude sur la position sociale et le rôle des migrantes afin d'attirer l'attention sur la question de l'intersectionnalité de l'inégalité.

Les résultats de l'enquête se recoupent avec le constat établi dans le rapport selon lequel le racisme prend aujourd'hui des formes plutôt culturelles. L'encouragement de l'intégration est souvent cité dans ce contexte comme l'instrument principal de la prévention. De votre point de vue, dans quelle mesure l'encouragement de l'intégration peut-il vraiment contrer la xénophobie et le racisme ?

L'attention portée dans la politique d'intégration aux normes culturelles s'est renforcée et rappelle parfois l'époque de la politique d'assimilation et des « faiseurs de Suisses », même si on ne les appelle plus ainsi. Dans ce domaine, l'encouragement de l'intégration et les

471 CFM: *Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous ! Recommandations*. Berne, 2017. À consulter sur le site: www.ekm.admin.ch > Publications > Recommandations

débats publics ciblent l'aspect revendicatif et considèrent moins le dialogue mutuel ou même la prévention de la discrimination. C'est regrettable. Privilégier l'augmentation de l'employabilité et l'encouragement des connaissances linguistiques contribue certes à augmenter l'égalité des chances, mais ne peut toutefois pas remplacer la protection contre la discrimination.

Désormais, le « degré » d'intégration est également déterminant pour l'octroi d'un droit de séjour assuré (LEI) et de la naturalisation (LN). Que pense la CFM des nouvelles réglementations en ce qui concerne la protection contre la discrimination ?

Dans nos recommandations, nous avons toujours fait part de notre scepticisme quant à l'utilisation de certains critères d'intégration comme condition à l'octroi de permis de séjour ou de la naturalisation. Nos inquiétudes portent sur la définition et le poids des critères ainsi que sur le risque potentiel d'arbitraire dans leur application. Les conditions d'intégration peuvent vite être utilisées ou comprises comme des sanctions ou même des menaces. La LEI, qui est entrée en vigueur en 2019, prévoit la possibilité de « rétrograder » le permis C (autorisation d'établissement) en permis B (autorisation de séjour) lorsque certains critères d'intégration ne sont pas respectés (par exemple, en cas de dépendance de l'aide sociale). Les premiers retours des délégués à l'intégration font craindre que cette nouveauté soit utilisée dans certains cas pour exercer une pression. Ce n'est pas seulement arbitraire, mais aussi inefficace,

car avec les contraintes et charges supplémentaires, le processus d'intégration s'en trouve plus compliqué que soutenu. Les parcours d'intégration sont en outre très variés et font intervenir des processus complexes au niveau social, économique et culturel. On ne peut pas mettre tout sur le même pied. Il serait souhaitable d'assurer un suivi critique de la mise en œuvre de ces rétrogradations ainsi que de la discrimination lors de l'octroi d'autorisations et de la naturalisation, un peu comme un monitoring. Il serait également important que les offices cantonaux de l'immigration échangent davantage avec les délégués à l'intégration afin d'être sensibilisés à cette question.

Dans la plupart des cantons et communes de Suisse, une part importante de la population est exclue des processus démocratiques. Et l'enquête VeS révèle que plus de la moitié de la population pense que les étrangers ne devraient pas avoir un droit de participation politique. Avec son programme Citoyenneté, la CFM veut améliorer l'implication de groupes plus larges de la population dans les processus politiques. Dans quelle mesure ce programme et les projets qu'il soutient contribuent également à lutter contre le racisme ?

Le fait qu'un quart environ de la population ne dispose pas de droits politiques formels ou alors de droits restreints n'est pas satisfaisant sous l'angle démocratique. La CFM est convaincue que pour qu'une démocratie soit vivante et stable, il faut que l'ensemble de la population puisse participer aux débats et aux déci-

sions. C'est tout simplement de la légitimité de la démocratie dont il est question. Le programme *Citoyenneté* réagit à cette situation en soutenant les processus politiques et l'engagement civil des personnes ne pouvant pas participer à la démocratie institutionnelle. L'accent étant mis sur les processus participatifs, aucune règle n'est imposée pour les thèmes abordés. Les porteurs de projet et les participants aux projets sont toutefois sensibilisés à la question du racisme et de la discrimination de par leur expérience personnelle et intègrent celle-ci dans les projets. L'*empowerment* politique qui se produit dans les processus participatifs encourage les personnes et les groupes à assumer leurs expériences et à les partager publiquement, ce qui englobe aussi leur expérience en matière de discrimination.

À l'heure actuelle, le racisme est particulièrement présent sur Internet et les limites à ce qui peut être dit semblent être sans cesse repoussées sur la Toile. Par ailleurs, tout ce qui dépasse ces limites n'est pas non plus punissable. Selon la CFM, quelles stratégies faut-il déployer pour lutter en particulier contre l'attitude hostile à l'égard des réfugiés et d'autres immigrés ?

La limite entre ce qui peut et ne peut pas être dit s'est déplacée, c'est certain, et c'est inquiétant. D'un autre côté, on voit aussi que la critique du racisme et de la discrimination se fait à présent entendre au sein de la société et que les personnes migrantes et leurs descendants revendiquent leur place dans la société. Cela conduit à un débat plus vif autour de la question de l'apparte-

nance, de la reconnaissance, des droits et des ressources. Les réactions racistes peuvent augmenter dans ce contexte et elles doivent être poursuivies en vertu des normes pénales actuelles. Mais en parallèle, nous devons mener un débat sur la participation et l'exclusion : la société tout entière doit œuvrer à la conception d'une forme de cohabitation, et ce n'est possible que si toute la population a voix au chapitre de la même façon. Le manque d'identification et de reconnaissance pour la population issue de la migration, en revanche, peut favoriser l'exclusion et, partant, compliquer le développement d'un sentiment d'appartenance et l'intégration. Mais les personnes qui ont peu accès à la diversité migratoire et se sentent en insécurité ont également besoin de perspectives allant au-delà du désir de cloisonnement et d'une Suisse intacte qui n'a jamais existé. Le cliché du « nous et les autres » ne nous semble pas adéquat pour créer une cohésion dans notre société de migration plurielle. La CFM développe actuellement des idées pour donner des impulsions à l'interface entre intégration et culture publique.

Aussi bien l'enquête que les bilans dressés par les centres de conseil montrent depuis des années que la plupart des discriminations surviennent et sont dénoncées dans le monde du travail. Or, les investissements dans l'intégration professionnelle dépassent tous ceux effectués dans les autres domaines de l'encouragement de l'intégration. Comment expliquez-vous cette situation à première vue contradictoire ?

Il ne s'agit pas, pour nous, d'une véritable contradiction. Comme je l'ai dit auparavant, l'augmentation de l'employabilité n'a pas forcément à voir avec la protection contre la discrimination. Par le biais de la qualification et de l'encouragement des connaissances linguistiques, l'encouragement de l'intégration contribue à l'égalité des chances. La discrimination intervient, quant à elle, au niveau de l'accès au marché de l'emploi, où ce sont en fin de compte les employeurs qui décident en tant qu'individus et qui peuvent éventuellement être guidés par des préjugés. Elle peut également revêtir la forme d'offenses et d'humiliations au travail. Dans les deux cas de figure, les employeurs doivent prendre leurs responsabilités. Sans mesures concrètes contre la discrimination dans le monde du travail prises en collaboration avec les entreprises, les syndicats et les fédérations, il est impossible de régler ce problème. Ce n'est ni acceptable sur le plan politique ni efficace au niveau économique que les potentiels de production au sein de la société ne puissent être exploités en raison de la discrimination à l'embauche et sur le lieu de travail. Il faudrait que les acteurs de l'encouragement de l'intégration considèrent davantage la protection contre la discrimination comme un élément de l'intégration professionnelle et cherchent à mettre en place des coopérations dans ce sens. Les interventions visant à ancrer une législation anti-discrimination dans le droit privé n'ont jamais reçu beaucoup de soutien en Suisse jusqu'ici. Les exemples de l'étranger (p. ex. la loi générale sur l'égalité de traitement en Allemagne)

montrent pourtant qu'il s'agit aussi d'une possibilité pour parvenir à une protection contre la discrimination plus complète, pour autant que la volonté politique soit présente.

10 BIBLIOGRAPHIE

Aeberli, Marion: *Noirs et noires: à propos d'une minorité visible*. Démonos 2/2019, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2019

Antidiskriminierungsstelle des Bundes: *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma* (en allemand). Berlin, 2014

Auer, Daniel; Lacroix, Julie et al.: *Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt* (en allemand, avec résumé en français). Office fédéral du logement. Granges, 2019

Auer, Daniel ; Ruedin, Didier: Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In *Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus*. Steiner, Ilka ; Wanner, Philippe, IMISCOE Research Series. New York, Springer, 2019

Baumann, Martin; Endres, Jürgen et al.: «Hallo, es geht um meine Religion!». *Muslimische Jugendliche in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität*. Rapport de recherche. Université de Lucerne, Centre de recherche sur les religions. Lucerne, 2017

Beyeler, Michelle; Salzgeber, Renate et al.: *Comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans les villes suisses. Rapport 2017, 14 villes impliquées*. Initiative des villes pour la politique sociale. Haute école spécialisée bernoise, Travail social. Berne, 2017

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation: *L'éducation en Suisse. Rapport 2018*. Aarau, 2018

Commission fédérale pour les questions de migration: *Vie musulmane en Suisse. Profils identitaires, demandes et perceptions des musulmans en Suisse*. Rapport réalisé par le Groupe de recherche sur l'Islam en Suisse (GRIS). Berne, 2010

Commission fédérale pour les questions de migration: *Terra cognita 28: Religion*. Berne, 2016

Commission fédérale pour les questions de migration: *Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous !* Berne, 2017

Commission fédérale pour les questions de migration : *Terra cognita 32 : La gestion des migrations en point de mire*. Berne, 2018

Commission fédérale pour les questions de migration : *Terra cognita 33 : Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation*. Berne, 2018

Commission fédérale contre le racisme : *Recommandations sur le thème du racisme anti-Noirs en Suisse*. Synthèse de l'étude. Berne, 2017

Commission fédérale contre le racisme : *TANGRAM 39 : L'antisémitisme*. Berne, 2017

Commission fédérale contre le racisme : *TANGRAM 40 : Hostilité envers les musulmans : société, médias, politique*. Colloque de la CFR. Berne, 2017

Commission fédérale contre le racisme : *La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse*. Berne, 2018

Commission fédérale contre le racisme : *TANGRAM 41 : Sport et racisme*. Berne, 2018

Commission fédérale contre le racisme : *TANGRAM 42 : Travail d'intégration et lutte contre le racisme*. Berne, 2018

Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation : *Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2018*. Genève, 2019

Efionayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier : *État des lieux du racisme anti-Noir-e en Suisse. Étude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme (SLR)*. SFM Studies #67f. SFM. Neuchâtel, 2017

Efionayi-Mäder, Denise ; Ruedin, Didier : *Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse 3 mai 2018*. Rapport commandé par le Service de lutte contre le racisme. SFM Studies #70f. SFM. Neuchâtel, 2018

Ettinger, Patrik : *La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse. Une étude mandatée par la Commission fédérale contre le racisme CFR*. Berne, 2018

Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA). *Rapport sur l'antisémitisme 2018*

Golder, Lukas; Mousson, Martina: *Hinweise auf erlebte, aber kaum registrierte Hasskriminalität* (en allemand). Étude pilote sur la discrimination vécue par les personnes musulmanes en Suisse. Institut Gfs. Berne, 2017

Haug, Werner: *Données sur l'égalité de traitement et la discrimination sur la base de l'origine et de caractéristiques ethno-culturelles. Situation et options pour la statistique et la recherche*. Berne, 2019 (à paraître en automne 2019)

Ilić, Dragan: *Naturalisations et préjugés: ce qu'on sait – ce qui n'est pas clair*. nccr - on the move. en bref #5. Neuchâtel, 2017

Jammet, Thomas; Guidi, Diletta: Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de « réinformation » suisse et de ses connexions. In: *Réseaux* 2017/2-3, n° 202-203, p. 241-271

Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling: *Racial Profiling: Erfahrung, Wirkung, Widerstand*. Fondation Rosa-Luxemburg. Berlin, 2019

Kreibel, Philip; Ebner, Julia et al.: *Hass auf Knopfdruck: Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem koordinierter Hasskampagnen im Netz*. Institute for Strategic Dialogue & Initiative *Ich bin hier*. Londres, 2018

Künzli, Jörg; Sturm, Evelyne et al.: *Protection juridique en cas d'abus de la part de la police: Présentation des mécanismes de plainte possibles en Suisse*. CSDH. Berne, février 2014

Künzli, Jörg; Wyttenbach, Judith et al.: *Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling*. Étude sur les contrôles de personne réalisée sur mandat du Département de la sécurité de la ville de Zurich (en allemand, avec résumé en français). CSDH. Berne, 2017

Mahon, Pascal; Graf, Anne-Laurence; Steffanini, Federica: *La notion de «race» dans le droit suisse. Expertise juridique*. Neuchâtel, 2019

Manzoni, Patrik; Baier, Dirk et al.: *Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz*. ZHAW. Zurich, 2018

Müller, Andreas; Schlegel, Tobias: *Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel. Milizsystem beleben und Integration stärken* (en allemand). Avenir Suisse, 2016

Naguib, Tarek : *Notions en lien avec le racisme : acceptions en Suisse et au plan international. Un état des lieux de la pratique, du droit constitutionnel et du droit international. Une expertise réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme (SLR), Département fédéral de l'intérieur DFI*. Winterthour/Berne, 2014

Naguib, Tarek ; Pärli, Kurt et al. : *Diskriminierungsrecht: Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen* (en allemand). Berne, 2014

Naguib, Tarek ; Pärli, Kurt et al. : *Anti-Schwarze Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf* (en allemand, avec synthèse et recommandations en français). Étude réalisée sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). ZHAW, Winterthour/Bâle, 2017

Office fédéral du sport : *Sport Suisse 2014 – Activité et consommation sportives de la population suisse*. Berne, 2014

Office fédéral du sport : *Clubs sportifs en Suisse. Evolutions, défis et perspectives*. Macolin, 2017

Office fédéral de la statistique : *Rapport statistique sur l'intégration de la population issue de la migration*. Neuchâtel, 2017

Office fédéral de la statistique : *Pratiques culturelles et de loisirs en Suisse. Premiers résultats de l'enquête 2014*. Neuchâtel, 2016

Office fédéral de la statistique : *Pratiques et croyances religieuses et spirituelles en Suisse. Premiers résultats de l'Enquête sur la langue, la religion et la culture 2014*. Neuchâtel, 2016

Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme : *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier-décembre 2017*. Rapport de monitoring. Berne, 2018

Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme : *Incidents racistes recensés par les centres de conseil. Janvier-décembre 2018*. Rapport de monitoring. Berne, 2019

Service de lutte contre le racisme : *L'ouverture des institutions à la diversité. Guide pratique. Problématiques actuelles et expériences pratiques dans la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux (PIC)*. Berne, 2017

Service de lutte contre le racisme: *Discrimination raciale en Suisse. Rapport du Service de lutte contre le racisme 2016*. Département fédéral de l'intérieur. Berne, 2017

Service de renseignement de la Confédération: *La sécurité en Suisse. Rapport de situation 2018 du Service de renseignement de la Confédération*. Département de la défense, de la protection de la population et des sports. Berne, 2018

Service de renseignement de la Confédération: *La sécurité en Suisse. Rapport de situation 2019 du Service de renseignement de la Confédération*. Département de la défense, de la protection de la population et des sports. Berne, 2019

Société pour les peuples menacés (SPM): *Les Roms nomades en Suisse. Besoins, défis et perspectives*. Berne, 2017

Stadt Zürich, Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau (Ville de Zurich, médiatrice): *Rapport 2017*. Zurich, 2018

Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement: *Strategischer Plan des Sicherheitsdepartements 2019* (en allemand). Zurich, 2019

Stadt Zürich: *Rassismusbericht 2017. Dritter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Institutionelle Verantwortung im Fokus* (en allemand). Zurich, 2017

Stahel, Lea: *Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective*. Zurich, 2018

Zschirnt, Eva; Fibbi, Rosita: *Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market?* nccr on the move, Working Paper #20, Neuchâtel, 2019

11 LISTES DES ABRÉVIATIONS

ACS	Association des communes suisses
AELE	Association européenne de libre-échange
AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
AIS	Agenda Intégration Suisse
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASF	Association suisse de football
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDAS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDI	Conférence suisse des délégués à l'intégration
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFEJ	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CICAD	Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CO	Code des obligations (Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse – livre cinquième) (RS 220)
COIS	Coordination des organisations islamiques suisses
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CRS	Croix-Rouge suisse
CSAJ	Conseil suisse des activités de jeunesse
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSIS	Centre Suisse Islam et Société
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CT	Conférence tripartite (anc. CTA : Conférence tripartite sur les agglomérations)

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DoSyRa	Système de documentation du Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
fedpol	Office fédéral de la police
FOIS	Fédération des organisations islamiques de Suisse
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
FS EX A	Service spécialisé Extrémisme dans l'armée
gggfon	Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus (Unis contre le racisme et la violence)
GMS	Société pour les minorités en Suisse
GRA	Fondation contre le racisme et l'antisémitisme
ICERD	Convention du 21 décembre 1961 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104)
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
INES	Institut Nouvelle Suisse
J+S	Jeunesse + Sport
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, RS 312.5)
LEC	Loi fédérale du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (RS 442.1)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LMCFA	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (RS 211.223.13)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RS 141.0)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
NCBI	National Coalition Building Institute
NCCR	National Center of Competence in Research
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFC	Office fédéral de la culture
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OIT	Organisation internationale du travail
OLN	Ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (RS 141.01)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OMi	Ordonnance du 22 novembre 2017 concernant les obligations militaires (RS 512.21)
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSMP	Ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier
PIC	Programmes d'intégration cantonaux
PJLS	Plateforme des juifs libéraux de Suisse
PNR	Programme national de recherche
RNS	Réseau national de sécurité
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCP	Statistique des condamnations pénales
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFL	Swiss Football League
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
SLR	Service de lutte contre le racisme
SPM	Société pour les peuples menacés
SPC	Statistique policière de la criminalité
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
UDC	Union démocratique du centre
UVAM	Union vaudoise des associations musulmanes
VeS	Enquête <i>Vivre ensemble en Suisse</i> de l'OFS
VIOZ	Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich (association des organisations islamiques de Zurich)
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Haute école zurichoise de sciences appliquées)
ZIID	Zürcher Institut für interreligiösen Dialog (Institut zurichois pour le dialogue interreligieux)

12 ANNEXES

Annexe 1 au chapitre 5: aperçu des sources de données

Source, brève description, depuis quand la source existe ou est prise en compte, nombre de cas (entre parenthèse : la moyenne annuelle), remarques

Source	Brève description	Depuis	N (moy. / an)	Remarques
AIEP	Contributions publiées dans les médias portant atteinte à l'interdiction de discrimination et à la dignité humaine	1992	91 (3)	
CFR	Recueil des jugements rendus pour infraction à l'art. 261 ^{bis} CP, classés selon le verdict (condamnations ou acquittement)	1995	637 (27)	
CICAD	Liste des cas d'antisémitisme recensés en Suisse romande	2004	1847 (123)	
Conseil suisse de la presse	Contributions publiées dans les médias portant atteinte à l'interdiction de discrimination et à la dignité humaine	1991	151 (8)	
DoSyRa	Recueil des incidents signalés aux centres de conseil et jugés à caractère raciste par ces derniers	2008	2237 (203)	
ESS	Enquête représentative auprès de la population, contient des questions sur les opinions à l'égard des personnes migrantes	2001	1500 par an env.	

Source	Brève description	Depuis	N (moy. / an)	Remarques
fedpol	Cas signalés à fedpol par la population dans la catégorie « Discrimination raciale »	2003	849 (65)	La plupart des cas signalés concernent la pornographie
FSCI Rapport sur l'antisémitisme	Liste des actes antisémites en Suisse	2008	333 (33)	Pas de données pour la Suisse alémanique en 2008
GRA	Recueil de cas racistes et relevant de l'extrême droite	1992	2641 (94)	
MOSAïCH/ ISSP	Enquête représentative auprès de la population, contient une question sur l'égalité des chances des personnes étrangères	2011	1000 par an env.	
PSM	Panel suisse des ménages, enquête représentative auprès de la population, contient une question sur l'égalité des chances des personnes étrangères	1999	5000 par an env.	N varie beaucoup en raison de défections dans le panel et d'échantillonnages supplémentaires
SELECTS	Études électorales suisses, enquête représentative auprès de la population, contient des questions sur les opinions sur les personnes étrangères	2003	3200 par an env.	Les questions changent d'une année à l'autre
SILC	Contient depuis 2014 une question sur l'égalité des chances des personnes étrangères	2014	17 000 par an env.	

Source	Brève description	Depuis	N (moy. / an)	Remarques
SPC	Statistique policière de la criminalité, plaintes et infractions liées à l'art. 261 ^{bis} CP	2009	1484 (148)	
SRC	Incidents relevant de l'extrême droite en Suisse	1999	874 (62)	Recensés de 1999 à 2008 par fedpol, depuis 2009 par le SRC
SUS	Statistique des condamnations pénales en vertu de l'art. 261 ^{bis} CP	1995	836 (36)	
VeS <i>Vivre ensemble en Suisse</i>	Enquête représentative auprès de la population	2010	Env. 1700 pour la période 2010-2014; env. 3000 depuis 2016	Phase pilote 2010, 2012, 2014
VOXIT/ Voto	Enquête représentative auprès de la population, contient une question sur l'égalité des chances des personnes étrangères	1993	1500 par an env.	Après chaque votation

