

Rapporteur spécial sur le droit au développement

Visite en Suisse du 23 septembre 2019 au 2 octobre 2019

Réunion du 23 septembre 2019, 11 h à 13 h, Speaking Note

FRB : Discrimination raciale en Suisse

La politique générale de lutte contre la discrimination raciale en Suisse s'articule autour des axes suivants :

1. Protection légale ;
2. Protection des populations issues de minorités ou de la migration ;
3. Ancrage de la protection contre la discrimination raciale aux échelons cantonal et communal dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) ;
4. Ouverture des institutions et « mainstreaming » ; promotion d'initiatives issues de la population; observation.

Points supplémentaires éventuellement à évoquer:

- *Médias et Internet.*
- *Importance des commissions extraparlimentaires et collaboration avec la société civile.*

Le SLR est chargé de la conception et de la coordination des mesures au niveau fédéral ; la mise en œuvre incombe en revanche aux différents services spécialisés compétents. Par ailleurs, les commissions extraparlimentaires jouent un rôle important. Par ailleurs, beaucoup de mesures concernent des domaines de vie dans lesquels il incombe aux cantons d'intervenir (p. ex. le domaine scolaire, de la santé, de la police, etc.).

1. Protection légale contre la discrimination raciale :

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'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 grave¹. La Cour 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 victime².

Le **droit privé** 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.

Suite au rapport sur le droit à la protection contre la discrimination déjà mentionné par M. Scheidegger, le Conseil fédéral a proposé diverses mesures susceptibles d'améliorer cette protection en droit privé, dont notamment le plafonnement des 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

¹ ATF 128 I 218, consid. 1.5, et 1.6

² Ibid, consid. 1.2

aux litiges en matière de droit du travail ou du bail, par exemple. De surcroît, une organisation qui saisisrait la justice, comme une association, pourrait faire valoir en son nom propre les prétentions financières des membres d'un collectif déterminé. Mis en consultation l'année dernière, ce projet de loi doit encore être examiné par les Chambres fédérales. Signalons au passage que l'amélioration de l'accès à la justice passe aussi par le fait de développer les centres de conseil communaux et cantonaux pour les victimes de discrimination raciale, et d'améliorer la qualité de leurs prestations ; nous reviendrons sur ce point plus loin.

Par ailleurs, le CSDH avait constaté que les **spécialistes du droit étaient encore insuffisamment formés et sensibilisés en matière de protection contre la discrimination**, 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.³ En 2017, le SLR a organisé, 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. Dans le même but d'information, le SLR a mis à jour, en étroite collaboration avec le secrétariat de la CFR, son guide juridique et l'a publié sous la forme d'une application web en juillet 2017. Conçu pour les spécialistes du conseil, les praticiens, les victimes et les personnes en formation, 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.).

2. Protection des minorités et des personnes migrantes :

Certains groupes de population sont particulièrement susceptibles d'être victimes de discrimination raciale ou de comportements racistes. Il est donc important de compléter les instruments généraux de lutte contre la discrimination raciale avec des démarches qui tiennent compte des spécificités relatives à certaines formes de racisme ou certains groupes particulièrement vulnérables. Pour ce faire, le SLR soutient des projets issus de la société civile et ancrés dans les communautés en question, afin de garantir qu'ils atteignent les objectifs visés avec un effet durable.

Des mesures spécifiques ont été développées pour les minorités nationales reconnues dans le cadre de la convention de protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, à

³ 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 Confédération. 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).

savoir les Yéniches et Manouches/Sintés (resp. les personnes pratiquant un mode de vie itinérant) ainsi que les personnes juives.

- Yéniches, Sintés, mode de vie itinérant : DDIP
- Personnes juives : à approfondir si souhaité (basé sur le rapport SLR 2018).

Par ailleurs, les personnes issues de la migration peuvent aussi être l'objet de discrimination accrue : les mesures en leur faveur visent à favoriser leur intégration (SEM), mais aussi à lutter contre les discriminations à leur égard.

3. Ancrage de la protection contre la discrimination aux échelons cantonal et communal :

La discrimination raciale se manifeste souvent dans des domaines qui relèvent principalement de la compétence des cantons, des communes et des villes (écoles, système de santé, politique sociale, police, etc.). De ce fait, les mesures doivent être adaptées à leurs contextes respectifs, en associant aussi les organisations locales. Avec les programmes d'intégration cantonaux, la Suisse dispose, depuis 2014, d'un instrument qui fixe, dans le domaine de la discrimination, des objectifs communs à tous les cantons, mais dont la mise en œuvre est adaptée aux réalités locales. Signalons d'emblée que quelques villes apportent leur pierre à la définition de mesures novatrices ; 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.

Les mesures qui découlent des PIC visent à lutter contre la discrimination et à supprimer des obstacles structurels et individuels dans l'accès au travail, à la formation, au logement, aux loisirs et à d'autres domaines de vie. Elles doivent explicitement bénéficier à tous les groupes de la population, notamment aux migrants, mais aussi aux ressortissants suisses victimes de discrimination raciale.

Concrètement, les cantons ont adopté des mesures pour développer une offre de conseil aux victimes de discrimination et pour soutenir les structures ordinaires pour traiter les questions relevant de la protection contre la discrimination dans leurs domaines respectifs. Formulées à l'échelon cantonal ou régional, ces mesures sont assorties d'indicateurs pour en vérifier l'efficacité. Elles s'inscrivent dans la stratégie de l'agenda 2030 de développement durable (notamment en ce qui concerne l'objectif 10.2.), et les PIC équivalent à un plan d'action national de lutte contre la discrimination tel qu'il est recommandé par les institutions internationales (ONU, ECRI, etc.).

Garantie d'une offre de conseil adaptée : Un premier objectif 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 chacun des 26 cantons dispose, depuis la fin de la première phase des PIC, d'une offre dans ce domaine. 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.

Les rapports présentés par les cantons indiquent qu'il existe 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. De ce fait, 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.

Grâce au Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme et sa base de données DoSyRa, les cantons et leurs antennes disposent d'un système de saisie éprouvé et ont la possibilité 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. Le réseau réunit 24 centres de conseil en tant que membres.

Informations et conseils à l'intention de l'administration, des structures ordinaires et du public : Un deuxième objectif des PIC vise 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. Il faut une longue haleine et une stratégie bien définie.

De nombreux cantons organisent des formations et/ou intègrent 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 s'inscrivent le plus souvent dans une approche générale des questions interculturelles. Quelques cantons misent cependant sur des programmes de formation ou de coaching spécifiques organisés en fonction des besoins (p. ex. FR, GE et VD), et divers cantons et villes commencent à avoir 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 discrimination. Les villes de Genève et de Berne se sont engagées dans une voie comparable.

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. Au-delà de la sensibilisation du grand public, ces semaines d'action permettent aussi de créer des réseaux ou instaurer des collaborations sur des sujets précis avec certaines structures ordinaires.

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). 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 critique : La première phase de quatre ans des PIC s'est achevée en 2017 ; leur deuxième phase (2018–2021) est actuellement en phase d'exécution, et nous sommes en train de préparer la troisième phase. Les PIC 1 (2014 – 2017) ont permis de mettre sur pied et de consolider des centres de conseil. Mais 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. Dans les PIC 2 actuellement en cours, la situation reste inquiétante, car la majorité des cantons n'épuisent pas les fonds alloués à la protection contre la discrimination, et les ressources budgétisées ont encore diminuées, 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.

À l'occasion des PIC 1, les cantons ont mis en œuvre une foule de mesures d'information et de conseil destinées à l'administration, aux structures ordinaires et au public. Mais l'expérience montre que, pour en garantir une certaine efficacité, il faut les inscrire dans une véritable stratégie globale de sensibilisation. Un accent plus fort sera mis sur cet aspect. Par ailleurs, la population doit 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, le manque de moyens financiers montre que le domaine de la lutte contre la discrimination n'est pas encore considéré comme faisant partie intégrante de la promotion de l'intégration ni comme étant un enjeu aussi pour la population non issue de la migration – ce qui peut, à terme, menacer la cohésion de la société toute entière. Il y a donc encore un travail considérable à accomplir dans ce domaine.

4. Ouverture des institutions et « mainstreaming » :

Il est important de souligner que la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de protection contre la discrimination raciale incombe à chaque fois aux autorités compétentes (p. ex. l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral du logement, le Secrétariat d'État aux migrations, l'Office fédéral des assurances sociales, etc.) ou alors aux acteurs privés. Si ceux-ci ne s'engagent pas, les mesures ont peu de chance de développer un effet durable. C'est pour cette raison qu'aux niveaux cantonal et communal, les Programmes d'intégration cantonaux (PIC) prévoient que les délégués à l'intégration collaborent directement avec les structures ordinaires afin d'y promouvoir la protection contre la discrimination raciale. Les aspects essentiels sur ce point viennent d'être évoqués en rapport avec la mise en œuvre des PIC.

Observation : Afin de pouvoir piloter les mesures, il faut disposer de données adéquates. Le racisme et la discrimination raciale recouvrant une grande diversité de phénomènes, les données qui s'y rapportent proviennent de différentes sources, et 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 discrimination vécue par la population et sur les opinions en matière de racisme et de discrimination raciale.

Le Conseil fédéral a confié en 2007 au Service de lutte contre le racisme la création d'un dispositif de monitoring qui intègre les différentes sources de données existantes (correspondant aux multiples facettes de la discrimination raciale). Il a également mandaté l'Office fédéral de la statistique d'identifier des tendances concernant les attitudes de la population suisse face aux phénomènes du racisme et de la discrimination raciale (enquête « Vivre ensemble en Suisse » VeS, réalisée tous les deux ans depuis 2016).

La comparaison et de l'agrégation de ces différentes données permet de voir l'évolution du nombre d'incidents racistes en Suisse au cours des années, de faire 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) et de tirer des parallèles avec les opinions de la population.

Critique : 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, d'examiner la pratique de la Suisse en la matière. Le rapport de l'expert mandaté 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 ». Pour disposer de données sur les groupes de population vulnérables, il faut continuer à combiner de multiples sources (statistique publique et données d'organisations privées, enquêtes quantitatives et recherches qualitatives). Cependant, il est possible d'améliorer la visibilité des données existantes et 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). Et il convient 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, en collaboration avec les services et

organisations qui récoltent des données à ce sujet en Suisse. Enfin, il examinera également les mesures susceptibles d'encourager encore davantage la recherche sur le sujet.

Données actuelles : Si, ces dernières années, l'augmentation du nombre de cas de discrimination 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.

Autres aspects à évoquer selon intérêt :

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 raciale.

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 (...). »

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).

Discours de haine racistes sur les médias numériques et les réseaux sociaux : De façon générale, les mesures d'autorégulation 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 variables. 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) et 53 % indiquaient être régulièrement présents sur les réseaux sociaux (soit une hausse de 10 % par rapport à 2014). 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 terreau fertile pour les discours de haine, qui prennent comme cible en particulier les jeunes, les femmes et les membres de groupes minoritaires. Aucune étude n'a pour l'instant été réalisée en Suisse pour savoir si cette prolifération est le fruit de démarches préconçues ou coordonnées. 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 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 désinformation.

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 261bis 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 rempli.

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. 261bis CP). Si l'initiative parlementaire Reynard devait être mise en œuvre, cette norme pénale serait étendue au motif de l'orientation sexuelle.

Le nombre et le type d'actes racistes jugés sur la base de l'art. 261bis 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 les réseaux sociaux ne cesse de croître (sept cas en 2018 et 17 en 2017).

Les poursuites pénales entreprises contre les propos racistes sur Internet sont du ressort des cantons ; fedpol centralise les signalements de contenus racistes et extrémistes, 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 sociaux.

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 international. 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 numériques. Elle promeut aussi les compétences médiatiques et contribue à protéger enfants et adolescents des risques présentés par Internet. Concrètement, elle fournit (et fournira probablement encore davantage dans les années à venir) aux parents et aux enseignants des informations et des recommandations sur les discours de haine sur Internet et aborde notamment le racisme et l'antisémitisme.

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 d'un 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 soutient aussi des projets d'autres organisations qui contribuent à la prévention du racisme sur Internet. Cela est d'autant plus important que 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 donné 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 post-obligatoire 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 rognée. Il est dès lors important qu'une vaste discussion se fasse sur cette évolution dans les médias et que les autorités et les centres de conseil abordent le sujet de façon explicite. Car le racisme en ligne et le racisme dans la vie de tous les jours sont étroitement liés.

Apports des commissions extraparlimentaires : Les deux commissions extraparlimentaires compétentes en matière de discrimination raciale, la CFR et la CFM, sont des organes d'observation et de conseil indépendants de l'administration, n'exerçant

pas eux-mêmes de tâches étatiques⁴. Ainsi, la CFR a pour mission d'observer de manière critique la situation dans ce domaine, au niveau de l'État et au sein de la société. 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. Pour sa part, la CFM a pour mission légale de se pencher sur les questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et légales que le séjour des étrangers en Suisse peut soulever. Les deux commissions conseillent le Conseil fédéral et l'administration et publient des rapports, des avis et des recommandations ; elles ont ainsi un rôle important à jouer en ce qui concerne l'élaboration de mesures contre la discrimination raciale.

Promotion des initiatives issues de la société civile : Dans tous les domaines de lutte contre la discrimination, la société civile a un rôle clé à jouer. Le SRL soutient chaque année des projets à hauteur d'environ un million de francs dont un tiers est consacré à des projets scolaires. Les subventions permettent aussi de soutenir des projets traitant des thèmes plus spécifiques comme p. ex. la discrimination multiple de requérants d'asile LGBTI. Si souhaité : exemples de projet et chiffres plus détaillés. Vaud et Genève octroient depuis quelques années également des aides financières à des projets renforçant explicitement la protection contre la discrimination.

⁴ Les conditions générales régissant l'institution des commissions extraparlimentaires (conditions, composition, durée des mandats, durée de fonction, limite d'âge, indemnisation des dépenses, etc.) figurent dans la LOGA (art. 57a ss) et dans l'OLOGA (art. 8a ss).