



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/4/19/Add.2
30 janvier 2007

Original: FRANÇAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Quatrième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**APPLICATION DE LA RÉOLUTION 60/251 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DU 15 MARS 2006, INTITULÉE «CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME»**

**Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines
de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance
qui y est associée, Doudou Diène**

Additif*

Mission en Suisse

* Le résumé du présent rapport de mission est diffusé dans toutes les langues officielles. Le rapport lui-même, qui figure en annexe au présent résumé, n'est diffusé que dans la langue dans laquelle il a été présenté et en anglais.

RÉSUMÉ

Le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, a effectué une mission en Suisse du 9 au 13 janvier 2006, avec pour objectif principal d'évaluer la situation du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie, ainsi que les politiques et mesures adoptées par le Gouvernement pour y remédier.

Au cours de cette visite, le Rapporteur spécial s'est rendu dans trois régions linguistiques du pays. Il a rencontré les autorités fédérales et cantonales, des membres et des représentants des communautés étrangères et des minorités nationales, ethniques, culturelles et religieuses, des représentants d'organisations non gouvernementales ainsi que d'autres acteurs de la société civile, tels que des représentants de partis politiques, du patronat, des syndicats, de diverses religions et des médias.

Dans la rédaction du présent rapport, le Rapporteur spécial a mis en parallèle les informations et les analyses sur la question du racisme et de la xénophobie que lui ont présentées les autorités politiques nationales et régionales, les membres et représentants des communautés concernées, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs de la société civile. Il a également tenu compte des rapports et documents pertinents que lui ont soumis ces acteurs de la société suisse.

À l'issue de sa visite et sur la base des informations recueillies, le Rapporteur spécial a fait le constat principal de la réalité d'une dynamique de racisme et de xénophobie en Suisse. Il a noté, à cet égard, malgré l'existence de mécanismes compétents et de responsables motivés ayant des mandats pour combattre le racisme, l'absence, au niveau national, à la fois de la reconnaissance de cette réalité et d'une stratégie politique et juridique cohérente et déterminée contre le racisme et la xénophobie. Il constate en particulier deux causes profondes de cette dynamique: les résistances culturelles profondes de la société suisse au processus de multiculturalisation, surtout d'origine du sud-est européen et non européenne, et la prégnance croissante de plates-formes racistes et xénophobes dans les programmes et discours politiques, notamment à l'occasion d'élections et de votations diverses.

Ses recommandations s'articulent en conséquence autour des actions principales suivantes: la reconnaissance de la dynamique de racisme et de xénophobie et l'expression de la volonté politique pour la combattre; la nécessité d'un programme national d'action contre le racisme et la xénophobie comprenant une législation nationale à cet effet et une stratégie culturelle et éthique pour la construction à long terme d'une société multiculturelle, basée à la fois sur la reconnaissance et la promotion de la diversité culturelle, ethnique et religieuse de la société; et la promotion des interactions et de la connaissance réciproque des différentes communautés qui composent la société suisse.

**RAPPORT SOUMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES FORMES
CONTEMPORAINES DE RACISME, DE DISCRIMINATION RACIALE,
DE XÉNOPHOBIE ET DE L'INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE,
DOUDOU DIÈNE**

MISSION EN SUISSE (9-13 JANVIER 2006)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 7	4
I. INFORMATION GÉNÉRALE	8 – 30	5
A. Composition linguistique et religieuse	8 – 10	5
B. Particularités du système fédéral suisse.....	11 – 15	5
C. Cadre législatif.....	16 – 22	6
D. Votations récentes en matière d'immigration et d'asile	23 – 30	8
II. ANALYSE DE LA SITUATION PAR LES AUTORITÉS	31 – 50	10
A. Politique en matière d'immigration et d'intégration	33 – 37	10
B. Organes et commissions spécialisées	38 – 45	12
1. Commission fédérale contre le racisme.....	38 – 41	12
2. La Commission fédérale des étrangers.....	42 – 43	12
3. Le Service de lutte contre le racisme.....	44 – 45	13
C. Autres départements et services concernés.....	46 – 50	14
III. ANALYSE DE LA SITUATION PAR LES AUTRES ACTEURS .	51 – 63	15
A. La société civile	51 – 56	15
B. Les partis politiques.....	57 – 63	17
IV. ANALYSE ET CONCLUSIONS	64 – 85	19
V. RECOMMANDATIONS	86 – 97	24
ANNEXE. Liste des objets de votations fédérales ayant eu trait aux étrangers ou au droit d'asile.....		28

INTRODUCTION

1. Suite à l'invitation des autorités suisses, en réponse à sa demande, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a effectué une visite en Suisse du 9 au 13 janvier 2006. L'objectif de cette visite était d'évaluer la situation du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie, ainsi que les politiques et mesures adoptées par le Gouvernement pour y remédier.
2. Au cours de cette visite, le Rapporteur spécial a rencontré, au niveau fédéral, à Berne, les Conseillers fédéraux Pascal Couchepin et Christophe Blocher, le Secrétaire d'État Michael Ambühl, ainsi que plusieurs directeurs et représentants des départements et offices fédéraux. Il s'est également rendu dans les cantons du Tessin, de Bâle et de Neuchâtel, où il a rencontré, entre autres, les Conseillers d'État Luigi Pedrazzini, Gabriele Gendotti, Guy Morin, Eva Herzog, Bernard Soguel et le Chancelier Robert Heuss.
3. Le Rapporteur spécial s'est également entretenu avec Emete Gauro, délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la lutte contre le racisme au Tessin, avec Thomas Kessler, directeur du Bureau de l'intégration du canton de Bâle-Ville, et avec Thomas Facchinetti, délégué cantonal aux étrangers à Neuchâtel. De plus, il a rencontré les membres de la Commission fédérale contre le racisme à Berne et de la Commission fédérale sur les étrangers à Neuchâtel.
4. Dans les villes qu'il a visitées, le Rapporteur spécial a rencontré de nombreuses associations, organisations non gouvernementales (ONG), membres et représentants des communautés étrangères et des minorités nationales, ethniques et culturelles. Il s'est également entretenu avec des représentants d'autres acteurs de la société civile, tels que les partis politiques, le patronat, les syndicats, le monde du sport, les diverses religions et les médias. À la demande d'une ONG, le Rapporteur spécial s'est rendu à Soleure pour rencontrer des requérants d'asile frappés d'une «décision de non-entrée en matière». Il a également tenu à visiter, à Bâle, un centre de refoulement et un centre d'enregistrement et de procédure.
5. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement suisse pour son invitation, ainsi que pour la disponibilité et l'ouverture dont il a fait preuve. Il remercie également les services compétents pour leur coopération, et en particulier le Service de lutte contre le racisme, pour l'efficacité de l'organisation de sa visite.
6. Le Rapporteur spécial a étudié avec attention durant les mois de préparation qui ont précédé la mission, les documents et rapports qui lui ont été envoyés par les autorités suisses et les ONG, et suivi avec attention la presse suisse et internationale sur les questions relevant de son mandat.
7. Durant sa mission, le Rapporteur spécial a soulevé avec toutes les personnes qu'il a rencontrées trois interrogations principales portant a) sur l'existence du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie en Suisse; b) sur leurs principales manifestations; et c) sur les mesures et programmes mis en place par le Gouvernement pour faire face à ces phénomènes ou à mettre en place selon la société civile et les communautés concernées. Le Rapporteur spécial leur a, en outre, demandé de lui transmettre toute documentation qu'ils

jugeraient utile pour lui permettre d'avoir la vision la plus objective et complète possible et de rédiger un rapport objectif, crédible et utile.

I. INFORMATION GÉNÉRALE

A. Composition linguistique et religieuse

8. La Confédération helvétique est un pays multiculturel qui compte quatre langues nationales: l'allemand (parlé par 63,7 % de la population), le français (20,4 %), l'italien (6,5 %) et le romanche (0,5 %)¹.

9. Le catholicisme et le protestantisme sont les deux religions traditionnelles en Suisse et représentent respectivement 39,98 % et 46,32 % de la population suisse selon le dernier recensement fédéral de 2000.

10. Selon ce recensement, il y a en Suisse 310 807 musulmans, majoritairement des ressortissants turcs et de l'ex-Yougoslavie; les arabophones ne représentant que 5,6 % des musulmans en Suisse. Les populations musulmanes sont davantage installées dans les cantons à dominante urbaine que dans les cantons de montagne ou les cantons ruraux². Du nombre total de musulmans dans le pays, 11,75 % détiennent la nationalité suisse. Ce recensement indique également que 0,4 % de la population est hindouiste, 0,3 % bouddhiste et 0,2 % juive.

B. Particularités du système fédéral suisse

11. La structure politique suisse compte trois niveaux: la commune, le canton et la Confédération. La Suisse compte environ 2 800 communes réparties dans 26 cantons et demi-cantons. Chaque canton a sa constitution, son parlement et ses tribunaux et dispose de larges compétences notamment en matière d'instruction publique, de santé, d'organisation judiciaire et de sécurité.

12. Une des spécificités de la démocratie suisse est qu'elle est dite directe, en ce sens que le peuple garde en permanence un contrôle sur ses élus. En effet, le corps électoral dispose de deux instruments qui lui permettent d'agir sur un acte décidé par l'État: le référendum populaire, facultatif ou obligatoire, et l'initiative populaire. Le référendum facultatif permet de remettre en cause une loi votée par l'Assemblée fédérale. Le référendum est obligatoire dans les cas prévus par la Constitution fédérale. L'initiative populaire au niveau fédéral permet à un comité de citoyens de proposer une modification de la Constitution fédérale.

13. Le Conseil fédéral est l'organe exécutif de la Confédération suisse. Il est formé de sept membres, élus ou réélus pour un mandat de quatre ans renouvelable par l'Assemblée fédérale,

¹ Source: EUREL, <http://eurel.u-strasbg.fr/FR/index.php>.

² «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), documentation sur la politique d'intégration, Berne: Commission fédérale des étrangers, 2005, p. 5.

et fonctionne selon le principe de la collégialité. La composition actuelle comprend deux socialistes, deux radicaux, un démocrate-chrétien et deux démocrates du centre (UDC).

14. La Constitution fédérale définit les droits fondamentaux et les compétences de la Confédération. Cette dernière est chargée notamment de la politique étrangère, de la défense, des douanes, de la monnaie et de la législation nationale, entre autres, sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile. En vertu du principe selon lequel la Confédération n'a que les compétences que la Constitution lui attribue, alors que les cantons disposent d'une compétence générale et subsidiaire, les tâches qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération sont du ressort des cantons.

15. Le système étatique suisse revêt un aspect très particulier dû au fédéralisme, à la subsidiarité des compétences entre Confédération et cantons et au fonctionnement de la démocratie directe. La problématique du racisme peut ainsi relever de la compétence de la Confédération, des cantons ou même des communes.

C. Cadre législatif

16. La nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur en 2000, contient une clause d'égalité et de non-discrimination (art. 8). En modifiant l'article de la Constitution précédente qui affirmait que «Tous les Suisses sont égaux devant la loi», l'alinéa 1 de l'article 8 affirme l'égalité de tous les «êtres humains» devant la loi. L'alinéa 2 déclare que «Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique».

17. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1993 et est entrée en vigueur en Suisse le 29 décembre 1994. Pour se conformer aux exigences de cette convention, l'article 261 *bis* qui criminalise la discrimination et l'incitation à la haine raciale en public a été introduit dans le Code pénal. Les autorités ont également envisagé l'adoption de deux articles additionnels à cet article concernant le port de symboles distinctifs d'une attitude discriminatoire basée sur la race ou l'utilisation publique de slogans, gestes ou formes de salutations à connotation raciste (art. 261 *ter*) et la criminalisation de la création de groupements ayant l'intention de commettre des actes interdits par l'article 261 *bis* ou la participation à de tels groupes (art. 261 *quater*). En outre, la Suisse a reconnu en juin 2003 la procédure de communication individuelle selon l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

18. L'article 261 *bis* du Code pénal reste soumis à deux critiques antinomiques. D'une part, des voix, notamment dans la droite politique, demandent l'abolition de cet article qu'elles jugent inutile ou contraire à la liberté d'expression. Lors d'une mission officielle en Turquie en octobre 2006, le Ministre suisse de la justice, Christophe Blocher, a critiqué l'utilisation de

cet article et a déclaré: «Cet article me fait mal au ventre»³. À son retour, le Ministre de la justice a confirmé son intention de réviser la norme pénale antiraciste⁴.

19. D'autre part, l'article 261 *bis* a été également critiqué pour son manque de portée et sa difficulté d'utilisation et d'application. Durant la visite du Rapporteur spécial, la question s'est posée de savoir si les comportements racistes adoptés au sein de l'armée suisse relèvent du domaine «public». C'est ainsi que dans le cadre d'une enquête en complément de preuves, un juge d'instruction du Tribunal militaire a proposé au commandant compétent de ne pas ordonner d'enquête ordinaire contre quatre de ses recrues pour le délit de discrimination raciale (saluts hitlériens et propos racistes), mais de les punir disciplinairement. Selon lui, les accusés et les soldats qui ont porté plainte se connaissaient bien et, donc, les propos n'ont pas été tenus en public au sens de la loi. L'auditeur en chef de l'armée a rejeté cet argument et précisé que «la pratique de la justice militaire dans les cas de discrimination raciale ne se distingue pas de celle de la justice pénale civile, et en particulier de celle du Tribunal fédéral suisse»⁵.

La procédure militaire, en vertu de l'article 171 c) du Code pénal militaire, qui a un contenu identique à l'article 261 *bis*, est toujours pendante.

20. Selon les statistiques de la Commission fédérale contre le racisme, 212 dénonciations ont été déposées entre 1995 et 2002 auprès des autorités compétentes par le biais de l'application de cet article. Dans 48 % des cas, les autorités d'instruction, après un examen succinct des faits, n'ont pas ouvert de procédure judiciaire, ont suspendu celle-ci ou ne sont pas entrées en matière. Pour les autres cas, les plaintes ont été examinées au plan du droit matériel et un jugement a été rendu. Dans environ 80 % de ces cas, les autorités ont déclaré l'accusé coupable. Ces décisions et jugements ont été prononcés par les autorités de poursuite ou les tribunaux de différentes instances; certains cas ont été portés devant des instances judiciaires supérieures⁶.

21. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, le nouvel article 386 du Code pénal a créé la base légale pour les mesures de prévention de la Confédération visant à empêcher des actes répréhensibles et à prévenir la criminalité, ainsi qu'à créer et soutenir des organisations qui poursuivent de tels objectifs.

22. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a examiné trois rapports périodiques de la Suisse à ses cinquante-deuxième et soixantième sessions, respectivement en 1998 et en 2002, et a fait un certain nombre de recommandations aux autorités (CERD/C/304/Add.44 et CERD/C/60/CO/14). D'autres institutions ayant également examiné les questions relatives au racisme et à la xénophobie en Suisse sont, entre autres, le Conseil de

³ www.swissinfo.org, de Turquie, Blocher provoque une polémique en Suisse, 4 octobre 2006.

⁴ www.swissinfo.org, Christoph Blocher tient à réviser la norme antiracisme, 6 octobre 2006.

⁵ Office de l'auditeur en chef, communiqué de presse, 10 janvier 2006.

⁶ La Commission fédérale contre le racisme a ouvert une base de données sur Internet répertoriant les arrêts rendus relatifs à l'article 261 *bis* (<http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/>).

l'Europe et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁷. Il est à noter que lors de son adhésion à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Suisse a apporté deux réserves à l'alinéa 1 *a* de l'article 2, en indiquant que «la Suisse se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse», et également à l'article 4, concernant la liberté d'association.

D. Votations récentes en matière d'immigration et d'asile

23. Depuis 1970, 22 votations fédérales ont eu pour objet les étrangers ou les questions relatives à l'asile. Une liste de ces votations est annexée au présent document.

24. En septembre 2004, une votation a eu lieu sur la question de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la seconde génération et sur l'acquisition de la citoyenneté des étrangers de la troisième génération. Certains ont dénoncé durant cette campagne, la «désinformation tentant de lier le thème de la naturalisation facilitée avec la délinquance». En effet, de vives critiques ont été émises à l'encontre des campagnes politiques lancées par l'UDC sur ce thème et, entre autres, des affiches comme celle montrant des mains de couleur essayant d'attraper des passeports suisses dans un panier ou celle représentant Oussama Ben Laden sur une carte d'identité suisse avec le sous-titre «Ne vous laissez pas bernier»⁸. Ces deux objets ont été rejetés.

25. Le 24 septembre 2006, deux objets ont été soumis à votation en Suisse concernant la révision de la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers. Pendant la mission, le Rapporteur spécial a suivi avec beaucoup d'intérêt les différents débats sur ces votations, qui portent sur des sujets relevant directement de son mandat.

26. Concernant la révision de la loi sur l'asile, l'attention du Rapporteur spécial a été particulièrement retenue par la position de certaines organisations non gouvernementales qui ont dénoncé la révision de celle-ci comme étant incompatible avec les obligations internationales de la Suisse. Elles ont dénoncé, entre autres:

- La non-entrée en matière des autorités si le requérant ne peut fournir, dans un délai de 48 heures, un passeport ou une carte d'identité (les certificats de naissance ou permis de conduire ne seront plus reconnus comme valides).
- Le refoulement systématique de toutes les personnes venant de pays de transit voisins, considérés comme sûrs.

⁷ Respectivement, rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Suisse, 29 novembre-3 décembre 2004, Strasbourg, 8 juin 2005, CommDH(2005)7 et Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), troisième rapport sur la Suisse, adopté le 27 juin 2003, Strasbourg, 27 janvier 2004, CRI(2004)5.

⁸ Affiche signée par les jeunes UDC Valais Romand.

- La transmission d'information à l'État d'origine de la personne sans assurances que la personne ou sa famille restée sur place ne courent aucun risque, dès la première décision de renvoi.
- L'exclusion de l'aide sociale de tous requérants déboutés.
- L'internement carcéral allant jusqu'à deux ans pour les personnes s'opposant à leur renvoi⁹.

27. De plus, la révision de la loi élimine la notion de «motif honorable» pour les personnes qui aident les requérants d'asile frappés de non-entrée en matière (NEMs)¹⁰ et ceux déboutés de l'asile. Ainsi, d'une part, quiconque «facilite l'entrée, la sortie ou le séjour illégal d'un étranger ou participe à des préparatifs dans ce but» risque une condamnation allant jusqu'à un an de prison et une amende de 20 000 francs suisses. D'autre part, toute personne agissant dans le cadre d'une association ou groupes de personnes qui, même pour des motifs humanitaires ou de protection des droits de l'homme, aideraient les requérants déboutés pourraient risquer une condamnation allant jusqu'à cinq ans de prison et une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 francs suisses¹¹.

28. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est déclaré sérieusement préoccupé par certains aspects de la loi, notamment les dispositions restreignant l'accès à l'asile pour les personnes sans documents de voyage ou pièces d'identité valables. La Convention de 1951 prévoit expressément le cas des réfugiés susceptibles d'avoir dû fuir leur pays sans avoir pu se procurer des documents de voyage ou des pièces d'identité valables. Cette disposition légale suisse, qualifiée des «plus strictes d'Europe», semble ignorer le cas des personnes fuyant pour sauver leur vie qui n'ont pas la possibilité d'obtenir de tels documents¹². Le Rapporteur spécial prend note du fait que des exceptions sont prévues dans la loi et souhaite que les tribunaux en tiennent compte dans leur jurisprudence.

29. Concernant la révision de la loi sur les étrangers, le Rapporteur spécial a pris note de la position des opposants à la modification qui ont dénoncé le caractère discriminatoire envers les étrangers n'appartenant pas à un pays européen, le durcissement des règles de regroupement familial à l'égard des étrangers d'origine extraeuropéenne, l'obligation de vivre ensemble (et les effets possibles sur les femmes d'origine extraeuropéenne) ou encore, la multiplication des

⁹ Voir par exemple le site <http://www.stopexclusion.ch/>.

¹⁰ Une décision de non-entrée en matière signifie que, pour des raisons formelles, la demande d'asile ne connaîtra pas un traitement plus approfondi. Les personnes concernées doivent en règle générale quitter immédiatement la Suisse, <http://www.osar.ch/asylum-rights/all-about-asylum-in-switzerland/non-admission?appendLang=fr>.

¹¹ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005, chap. 16: Dispositions pénales et sanctions administratives.

¹² Ron Redmond, porte-parole du HCR, information aux médias du 27 septembre 2005, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=4339291211>.

mesures de possibilités de détention – jusqu’à deux ans – pour les étrangers refusant de quitter la Suisse.

30. Les deux objets ont obtenu la majorité dans tous les cantons¹³.

II. ANALYSE DE LA SITUATION PAR LES AUTORITÉS

31. Le Gouvernement suisse a soumis récemment les quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques de la Suisse au CERD. Ces rapports traitent de manière détaillée les différentes problématiques liées à la politique de migration, ainsi que la violence policière et d’autres questions, par exemple, relatives à la situation des gens du voyage.

32. Comme l’a spécifié le Conseil fédéral dans une décision du 23 février 2005, la lutte contre le racisme est une tâche transversale qui incombe à tous les offices de la Confédération. Plusieurs départements fédéraux s’occupent des questions liées directement ou indirectement à la thématique du racisme et de la xénophobie. Le Département de l’intérieur, à part le service spécialisé dans la lutte contre le racisme, comprend l’Office fédéral de la culture (OFC), chargé du dossier des «gens du voyage»¹⁴, et le Bureau fédéral de l’égalité entre femmes et hommes dont le mandat, qui se base sur l’article sur l’égalité de la Constitution fédérale et sur la loi sur l’égalité, est de lutter contre toutes les formes de discrimination, directe et indirecte, fondée sur le sexe. Le Département de justice et police comprend entre autres, l’Office fédéral des migrations (ODM)¹⁵, qui traite des questions relevant du droit des étrangers et du droit d’asile, et la Police fédérale, qui traite de toutes les formes violentes d’extrémisme, dont l’extrémisme de droite, en tant que menace pour l’État. Aux niveaux fédéral et cantonal, différents départements fédéraux possèdent des unités ou des points focaux sur les questions de discrimination et produisent du matériel d’information adressé aux étrangers et aux migrants. La Direction du droit international public du Département des affaires étrangères est responsable de l’élaboration des rapports périodiques conformément à l’article 9 de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

A. Politique en matière d’immigration et d’intégration

33. La politique migratoire suisse se base en théorie sur les besoins du marché de l’emploi. La Suisse avait opté en 1991 pour une politique d’immigration dite des «trois cercles»: le premier cercle était constitué des pays formant l’Union européenne (UE), avant l’élargissement, et les pays de l’Accord européen de libre-échange (AELE); le second, des pays proches aux niveaux économique et idéologique, comme les USA, le Canada et la Nouvelle-Zélande; le dernier cercle étant le reste du monde. Le CERD avait considéré que

¹³ Voir par exemple

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2006/02.html/>.

¹⁴ Il existe en Suisse deux communautés de gens du voyage: les Jenisches et les Manouches-Sinti.

¹⁵ Institué le 1^{er} janvier 2005, l’ODM est le résultat de la fusion de l’Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l’Office fédéral de l’immigration, de l’intégration et de l’émigration (IMES).

«la conception et les effets de cette politique sont dégradants et discriminatoires et, par conséquent, contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention» (CERD/C/304/Add.44, par. 6). Ce «modèle des trois cercles» a été officiellement abandonné en octobre 1998 et remplacé par un «système binaire d'admission» mis en place par le Conseil fédéral (voir CERD/C/351/Add.2, par. 270). Ce système découle du fait que la Suisse a conclu avec l'UE et l'AELE, dans le cadre d'étroites relations bilatérales, un accord sur la libre circulation des personnes. Il convient toutefois de noter que la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), qui concernait tous les étrangers, a été remplacée par une nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), qui concerne les étrangers originaires de pays n'appartenant pas à l'UE. Ce système binaire d'admission, en faisant coexister deux régimes juridiques différents en fonction de l'origine de la personne, est considéré par certains, y compris les milieux antiracistes suisses, comme profondément discriminatoire et maintenant l'esprit du «modèle des trois cercles» dans la législation suisse¹⁶.

34. En matière d'intégration, la Suisse consacre annuellement 14 millions de francs au processus d'intégration de la population migrante par le biais de l'article 25 a) de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). L'article 3 et l'article 14 a) de l'OIE indiquent que les efforts et les mesures d'intégration sont une tâche commune des cantons et de la Confédération.

35. L'intégration est comprise comme une tâche transversale à laquelle participent toutes les institutions officielles, chacune dans leur domaine de compétence. L'Office fédéral des migrations coordonne les mesures d'intégration prises par les offices fédéraux, garantit les échanges de vues et d'expériences avec les cantons et les villes, et finance des mesures d'intégration dans le domaine des réfugiés et des étrangers. Au niveau cantonal, des délégués à l'intégration sont également actifs dans la lutte contre la discrimination, considérée comme un objectif central dans le cadre de la promotion de l'intégration.

36. La naturalisation des étrangers en Suisse implique trois procédures qui se déroulent aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les procédures se règlent dans le cadre du droit cantonal; cependant, il peut y avoir des variantes selon les communes. Des procédures de naturalisation ont parfois été contestées, comme en témoigne le cas de la commune d'Emmen (Lucerne) qui, en mars 2002, avait refusé la nationalité à 19 candidats balkaniques, alors qu'elle l'avait accordée à des candidats italiens¹⁷. La première Chambre de droit public du Tribunal fédéral avait rendu le 9 juillet 2003 un arrêt annulant cette décision.

¹⁶ Voir par exemple, Position de la Commission fédérale contre le racisme sur le système binaire d'admission de la politique des étrangers en suisse, 2 mai 2003, http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00660/030502_prise-de-position_systeme_binaire_admission_fr.pdf?PHPSESSID=ebcf4c4ff4#search=%22syst%C3%A8me%20binaire%20d%E2%80%99admission%22.

¹⁷ Valérie de Graffenried, «Histoire de la loi sur les naturalisations, élaborée en 1952 dans un climat émotionnel tendu», *Le Temps*, 26 juillet 2004.

37. Certains cantons suisses ont accordé le droit de vote aux étrangers résidant sur leur territoire¹⁸.

B. Organes et commissions spécialisées

1. Commission fédérale contre le racisme

38. Le Conseil fédéral a institué la Commission fédérale contre le racisme (CFR) le 23 août 1995 pour mettre en œuvre la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans son message sur l'adhésion de la Suisse à cette convention et sur la révision y relative du droit pénal du 2 mars 1992, le Conseil fédéral indiquait que la lutte contre la discrimination raciale est une tâche qui revêt des aspects pédagogiques, sociologiques, culturels, fédéralistes, juridiques ainsi que des aspects de politique du développement et des migrations, et il chargeait la CFR de «s'occuper de discrimination raciale, s'employer à promouvoir une meilleure entente entre les personnes de race, couleur, origine, provenance ethnique ou nationale, religion différentes, combattre toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte et attacher une importance toute particulière à la prévention pour que celle-ci soit efficace»¹⁹.

39. La CFR est formée de 19 experts nommés *ad personam* par le Conseil fédéral représentant les communautés religieuses, les minorités, les ONG, les partenaires sociaux, ainsi que les conférences des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la police. Les groupes d'intérêts, les sexes, les langues, les régions et les groupes d'âge doivent en principe être représentés de manière équilibrée au sein de la Commission.

40. La CFR a notamment des tâches de sensibilisation, de recommandation, avis, conseil et soutien aux personnes qui s'estiment victimes de discrimination raciale et fait office de médiateur en cas de conflit²⁰.

41. Durant l'entretien avec le Rapporteur spécial, la CFR a relevé plusieurs informations importantes. Elle estime qu'il n'y a pas de politique cohérente en matière de racisme en Suisse et que les actions entreprises dans ce domaine sont individuelles et morcelées à travers les institutions. Elle a également fait mention du manque de volonté politique à cet égard, de la diminution des ressources mises à disposition des acteurs qui agissent pour combattre le racisme, la xénophobie et la propagation des idées extrémistes, et de la portée limitée et des difficultés d'application de l'article 261 *bis*.

2. La Commission fédérale des étrangers

42. La Commission fédérale des étrangers (CFE), instituée en 1970, est composée de 30 membres dont la moitié sont de nationalité étrangère, élue par le Conseil fédéral et rattachée

¹⁸ Il s'agit du Jura, Appenzell Rhodes extérieur, Grisons, Vaud, Fribourg, Genève et Neuchâtel.

¹⁹ Composition et mandat de la CFR, Décision du Conseil fédéral du 23 août 1995.

²⁰ Les rapports de la CFR peuvent être trouvés à l'adresse Internet:
<http://www.edi.admin.ch/ekr/>.

sur le plan administratif directement au Département fédéral de justice et police. Elle traite des questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et juridiques dans le but d'encourager la cohabitation des ressortissants étrangers établis en Suisse et de la population suisse. Elle prend position sur les questions de la migration et donne son avis au Conseil fédéral sur les questions de politique d'intégration. Elle définit la notion d'intégration comme «la volonté des étrangers de s'intégrer dans la société d'accueil et l'ouverture de la société suisse vis-à-vis de la population étrangère»²¹. Cette commission administre également un crédit d'intégration, créé depuis 2001, pour soutenir des projets dans différents domaines²².

43. Lors de son entretien avec la CFE, il a été porté à l'attention du Rapporteur spécial le caractère très restrictif de la naturalisation en Suisse. Un des membres de la Commission a souligné que l'article 16 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 parle de «surpopulation étrangère», ce qui indiquerait que toute présence étrangère est considérée comme excessive par la loi²³. Le texte de la révision de la loi sur les étrangers ne parle plus de «surpopulation étrangère», mais de «l'évolution sociodémographique». Malgré ce progrès sémantique, la CFE estime que le nouveau texte est plus restrictif que celui qui est actuellement en vigueur. Selon elle, les accords sur la libre circulation des personnes passées entre l'UE et l'AELE ont fait que cet article de loi ne s'applique plus aux ressortissants venant de ces pays, qui constituent 60 % des étrangers en Suisse. À cet égard, le Rapporteur spécial a noté que la situation rappelle étrangement l'ancienne politique d'immigration des «trois cercles», qualifiée de discriminatoire par le CERD. Ici, il n'y aurait plus que deux cercles: les Suisses, les Européens et les pays «proches» (comme les États-Unis ou le Canada) et les «autres»: soit le reste du monde.

3. Le Service de lutte contre le racisme

44. Le Service de lutte contre le racisme (SLR), dépendant du Département de l'intérieur, est l'interlocuteur de la Confédération en matière de lutte contre le racisme, d'antisémitisme, de xénophobie et d'extrémisme de droite. Les activités du SLR comprennent la coordination et l'encouragement des initiatives de prévention et de lutte contre ces phénomènes aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

45. Ce service a été créé le 21 février 2001 par le Conseil fédéral dans l'objectif de coordonner et de mettre en réseau des mesures internes à l'administration, et de collaborer avec les partenaires cantonaux et communaux et les représentants de la société civile. Le même jour, le Conseil fédéral a décidé de créer un fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'homme disposant de 15 millions de francs pour soutenir des projets dans ces domaines (2001-2005). Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a décidé de continuer à soutenir le travail

²¹ <http://www.eka-cfe.ch/f/kommission.asp>.

²² Voir *supra* note 20.

²³ Cet article dit à son alinéa 1: «Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère.».

du SLR et les projets de tiers en leur allouant à partir de 2006 un crédit annuel de 1,1 million de francs²⁴.

C. Autres départements et services concernés

46. Lors des entretiens avec des représentants des offices et des départements ayant un intérêt particulier pour son mandat, le Rapporteur spécial a relevé les informations suivantes en matière de lutte contre le racisme ou visant l'intégration:

- Selon le Bureau fédéral de l'égalité, les femmes d'origine étrangère sont plus exposées à travailler dans des emplois précaires et avoir des salaires plus bas que la moyenne;
- L'Office fédéral de la statistique a informé le Rapporteur spécial de l'absence de statistiques et d'indicateurs en matière de racisme. Selon son représentant, la société suisse commencerait à se stratifier en fonction de l'origine ethnique;
- L'absence d'étude spécifique sur la question de la discrimination raciale par l'Office fédéral de la santé publique;
- En matière d'emploi, un congé est abusif lorsqu'il est donné par une partie «pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie» (art. 336 du Code des obligations). Néanmoins, le Secrétariat d'État à l'économie indique qu'ils ne disposent pas de données sur ce sujet;
- L'école primaire est accessible à tous les enfants, même ceux qui ont des parents en situation illégale.

47. Durant les entretiens du Rapporteur spécial avec différents départements cantonaux et fédéraux, en particulier l'Office fédéral des migrations et les départements de justice et police, il a été indiqué que la criminalité en Suisse était principalement le fait d'étrangers et en particulier des demandeurs d'asile, que 90 % des demandes d'asile ne remplissaient pas les critères de recevabilité, et qu'il faudrait en conséquence, adopter des mesures pour distinguer les «mauvais» des «bons» demandeurs. De plus, l'Office fédéral des migrations, dans une lettre adressée au Rapporteur spécial indique que «l'exécution des renvois dans certains pays de provenance est souvent ardue, voire impossible quand l'étrangère ou l'étranger concerné ne se décide pas à coopérer avec les autorités. De tels problèmes sont rencontrés actuellement par un grand nombre de personnes provenant de pays africains. De ce fait, elles sont fortement confrontées à des mesures de contrainte et se trouvent comparativement souvent en détention en vue du refoulement. Cependant, cette réalité ne repose sur aucune connotation raciste».

48. Les délégués à l'intégration rencontrés par le Rapporteur spécial ont indiqué l'importance de la politique pour permettre l'intégration des étrangers et, dans cette optique, la possibilité de vote et d'éligibilité des étrangers sont d'importants facteurs.

²⁴ Les documents du SLR peuvent être consultés sur l'Internet: <http://www.edi.admin.ch/frb>.

49. Le Rapporteur spécial a noté avec intérêt les initiatives entreprises par certaines polices cantonales, notamment à Bâle-ville, où les autorités policières et des associations représentant les communautés noires ont entamé des séances de dialogue et d'échanges. Ces échanges auraient permis une meilleure connaissance réciproque, une diminution des préjugés et malentendus, et de meilleurs contacts entre la police et ces communautés. Le Rapporteur spécial constate que l'encouragement de pareils dialogues interculturels est un des moyens pour éviter la détérioration des rapports sociaux et éviter les méprises et erreurs dues à l'ignorance et à la méconnaissance de l'autre.

50. Le Rapporteur spécial a visité à Bâle, un centre de refoulement et un centre d'enregistrement de requérants à la frontière. Il a noté qu'alors que la quasi-majorité des détenus de ce centre de refoulement étaient noirs, leur nombre était peu élevé dans le centre d'enregistrement. Selon l'explication des autorités, «la proportion élevée d'Africains remarquée dans le centre de refoulement de Bâle s'explique par un problème d'exécution. Les personnes dont les pays ont conclu des accords bilatéraux de renvoi ou s'estimant prêtes à coopérer ne peuvent pas être retenues dans ces centres de refoulement. Les accords bilatéraux de renvoi prévoient une aide matérielle au retour, d'où une incitation à rentrer au pays sans résistance, or il n'y a pas de tels accords avec des pays africains. C'est pour cette raison qu'un nombre élevé d'Africains sont retenus dans de tels centres de refoulement», a-t-il été expliqué au Rapporteur spécial dans une lettre, intitulée «Compléments d'information au sujet des voies de recours», que lui a adressée le SLR suite à sa visite.

III. ANALYSE DE LA SITUATION PAR LES AUTRES ACTEURS

A. La société civile

51. Le Rapporteur a rencontré diverses composantes de la société civile incluant des représentants des communautés étrangères, communautés religieuses, ONG, associations, requérants d'asile, syndicats et patronat. Il a ainsi eu l'occasion d'entendre des témoignages sur le vécu des membres des communautés et de vérifier les informations fournies par des institutions suisses et étrangères sur la situation du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie en Suisse.

52. Durant ses entretiens, le Rapporteur spécial a recueilli plusieurs témoignages d'actes racistes et xénophobes de la part de la population, surtout émanant d'organes étatiques, tels que la police²⁵. Il relève, parmi les informations présentées:

- Un sentiment de profonde inquiétude dans la communauté noire en Suisse relative à, d'une part, la montée générale de la discrimination et, d'autre part, aux actes graves et répétés de racisme à l'encontre des Noirs – notamment par les services de

²⁵ De nombreux rapports d'ONG suisses et internationales sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée en Suisse sont disponibles. On peut citer entre autres: Rapport 2005 d'Amnesty International, Suisse (<http://web.amnesty.org/report2005/che-summary-fra/>); Rapport d'observatoire du racisme 2004, ACOR SOS Racisme, 30 p.; Ramdane Babadji, Lutte contre le racisme: où va la Suisse? Association mondiale pour l'École instrument de paix (EIP), 2005.

la police – alors que la population noire ne représente que 37 000 individus en Suisse, soit 0,5 % de la population;

- Le nombre important d'incidents de «délit de faciès» dont sont victimes certains groupes d'étrangers, en particulier les Noirs;
- Un sentiment de montée de l'islamophobie dans la société suisse, selon la majorité des responsables de communautés musulmanes rencontrés;
- L'existence d'un phénomène ancien et nouveau d'antisémitisme en Suisse selon les dirigeants des communautés juives rencontrés;
- L'existence de pratiques discriminatoires dans les gares et les aéroports, en particulier à l'aéroport de Zurich, qui incluent le contrôle au faciès, des violences physiques et verbales, ainsi que des expulsions violentes de personnes ligotées à des chaises roulantes, avec casque et couches;
- L'évolution négative du droit interne restreignant les droits et protection des étrangers ou tendant à les criminaliser;
- Le durcissement des rapports sociaux et la montée de discours racistes et xénophobes de partis politiques;
- L'augmentation générale des actes et manifestation de racisme et de discrimination raciale²⁶ ressentie par les membres de toutes les communautés étrangères et des minorités nationales;
- La souffrance réelle des victimes et la difficulté de déposer une plainte, procédure souvent longue et coûteuse, qui n'aboutit pas toujours et ne garantit pas la restauration des droits et le respect de la dignité de la victime;
- Le besoin exprimé par la société civile de l'établissement d'une institution nationale des droits de l'homme;
- L'inexistence de mécanismes d'enquête indépendants sur les allégations de violences policières.

53. Le Rapporteur spécial a pris note des faits rapportés sur le traitement des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière. Ces faits comprendraient entre autres des abus physiques et verbaux, humiliations, refus de traitement médical, des fouilles corporelles et déshabillages publics sans égard au sexe des personnes présentes, vols d'argent et de matériel par

²⁶ Voir entre autres rapports, Carrefour de réflexion et d'action anti-Noir (CRAN), Actualité du racisme anti-Noir en Suisse, Rapport annuel 2002-2003 et l'Association contre le racisme (ACOR) SOS Racisme, Rapport d'observation du racisme 2004 et Tableau des situations concernant la police genevoise suivies par ACOR SOS Racisme depuis 2002, août 2005.

des agents de l'autorité publique, logements insalubres, détentions dans des toilettes publiques, non-acceptation des plaintes déposées par les victimes, etc.²⁷.

54. Certaines associations ont dénoncé des pratiques discriminatoires dans les méthodes des autorités suisses en matière d'asile, en particulier au regard des demandes des requérants ouest africains²⁸.

55. Les représentants de l'Union patronale suisse ont indiqué que la question du racisme n'apparaissait pas au niveau des entreprises et se sont référés aux prises de position favorables tenues dans les votations concernant les étrangers et la naturalisation facilitée. Ils ont aussi signifié la présence, dans certaines conventions collectives existantes, d'articles relatifs à la protection de la personnalité et à la non-discrimination des travailleurs.

56. Les représentants des syndicats ont relaté l'existence de discrimination à l'embauche et dans la recherche de places d'apprentissage des étrangers, en particulier des jeunes, en fonction de leur origine et de leurs conditions sociales. Ils considèrent que la protection des travailleurs en Suisse est particulièrement faible, notamment en cas de discrimination.

B. Les partis politiques

57. La politique suisse à l'égard des étrangers ainsi qu'en matière d'asile continue d'alimenter de vifs débats politiques. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de la position des principaux partis en Suisse.

58. Le Parti libéral suisse (PLS) demande la poursuite des demandeurs d'asile qui commettent des infractions pénales et une plus grande souplesse dans des situations humanitaires particulièrement difficiles pour lesquelles des mesures d'exception («permis humanitaire») doivent être prises. Parmi les mesures à prendre, on note: une exécution plus rapide et systématique des décisions de renvoi, l'assistance sociale dégressive, sous réserve d'une justification avérée de séjour prolongé et, sous certaines conditions, des autorisations limitées de travail²⁹.

59. Pour le Parti démocrate chrétien (PDC), le principe directeur édicté est de contrôler l'immigration en Suisse tout en réduisant la criminalité étrangère. Il prône notamment une facilitation sous certaines conditions de la naturalisation pour les jeunes étrangers, du maintien de l'interdiction de travail des demandeurs d'asile pour trois mois, de réduire les délais de

²⁷ Voir par exemple Didier Estoppey, «Soleure: les W.C. pour ultime horizon?», *le Courrier*, 3-4 septembre 2005 ou l'émission de la télévision suisse romande (TSR), Temps présent, du 7 avril 2005.

²⁸ Gaëtan Nanchen, «L'Afrique et l'asile, Analyses des méthodes des autorités suisses en matière d'asile au regard des demandes des requérants ouest africains», Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), août 2005.

²⁹ Programme du Parti libéral suisse 2004-2007, 11 juin 2003.

recours dans les procédures d'asile, et le soutien à l'ordonnance d'expulsion pour les personnes qui séjournent illégalement dans le pays³⁰.

60. L'Union démocratique du Centre (UDC) demande un durcissement de la politique à l'égard des étrangers, en particulier des requérants d'asile. Le parti prône, entre autres, une surveillance plus efficace des frontières, le placement des requérants d'asile dans des abris collectifs dans l'attente de la décision des autorités et de l'exécution de cette décision, le raccourcissement des délais pour les procédures, les recours et les réévaluations des procédures d'asile, ainsi que l'expulsion immédiate des requérants d'asile criminels, voire leur internement jusqu'à leur expulsion. Les campagnes politiques et les affiches de ce parti ont souvent été critiquées et dénoncées par des organisations de la société civile, la CFR, des médias et des membres des communautés étrangères et des minorités comme véhiculant des idées racistes et xénophobes.

61. Pour le Parti radical démocrate (PRD), l'intégration comprend «le respect et la reconnaissance des normes et habitudes de la population indigène». Les étrangers doivent être disposés à s'intégrer et la population suisse doit se montrer ouverte à ce souhait³¹. Selon son programme, le pilotage de l'immigration doit tenir compte des intérêts nationaux et de l'identité nationale et la limitation de l'immigration en fonction de l'objectif de l'intégration³². La position du PRD est moins tranchée que le PDC ou l'UDC sur la question du droit d'asile. Pour ce parti, «en dépit des incidences politiques de la politique d'asile, le domaine de l'asile en Suisse ne concerne que 7 % des immigrations globales brutes. Les problèmes exagérés qu'elle suscite proviennent des difficultés qu'il y a à faire exécuter les décisions légalement prises»³³.

62. Pour le Parti socialiste suisse (PSS), le «contingentement des personnes étrangères» reflète la politique de la peur qui entoure la politique migratoire. Elle traduirait une approche bureaucratique de la gestion quantitative globale du nombre des travailleurs étrangers qui ne serait pas adaptée aux besoins changeants des économies régionales. Le Parti dénonce «la conjonction entre une législation floue et la forte liberté d'appréciation conférée aux polices cantonales des étrangers» qui serait la voie ouverte aux inégalités de traitement et à l'arbitraire. De plus, il indique que «l'attitude des autorités à l'égard des migrant(e)s a largement contribué à

³⁰ Programme du PDC suisse, adopté par le Congrès de la base du PDC suisse, le 18 septembre 2004.

³¹ PRD, Politique de migration, Papier de position adopté par la conférence des Président(e)s des partis cantonaux du PRD suisse le 12 avril 2002 à Hergiswil (NW), p. 9.

³² PRD, Politique de migration, Papier de position adopté par la conférence des Président(e)s des partis cantonaux du PRD suisse le 12 avril 2002 à Hergiswil (NW), p. 11.

³³ PRD, Politique de migration, Papier de position adopté par la conférence des Président(e)s des partis cantonaux du PRD suisse le 12 avril 2002 à Hergiswil (NW), p. 13.

ce que la population adopte une approche défiante vis-à-vis de ceux qui ne sont pas titulaires du passeport à croix blanche»³⁴.

63. Le parti Vert suisse a clairement pris position contre les durcissements de la législation en matière des étrangers et du droit d'asile. Il considère ces durcissements comme discriminatoires et bafouant les droits humains fondamentaux des requérants d'asile. Avec plusieurs autres organisations, le parti Vert a lancé le référendum contre la loi sur les étrangers qu'il qualifie de «loi discriminatoire et ségrégationniste qui laisse la voie totalement libre à l'arbitraire administratif»³⁵.

IV. ANALYSE ET CONCLUSIONS

64. La Suisse s'est dotée d'une législation générale relative au respect et à la promotion des droits de l'homme. Mais l'absence d'une législation nationale complète contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie constitue un obstacle majeur à l'efficacité de son combat contre le racisme. Cette situation est notamment illustrée par les carences de la législation et des recours contre les manifestations récurrentes de discrimination dans les marqueurs sociaux emblématiques de la discrimination que constituent la discrimination institutionnelle, l'emploi et le logement.

65. De plus, le droit civil ou pénal en Suisse ne prévoit pas pour une association le droit d'agir en justice au nom ou pour le compte des victimes de racisme, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays. Mais, dans certains cantons, une demande peut être adressée au juge qui décide au cas par cas. Cette lacune de la loi a été dénoncée depuis longtemps par la CFR et la société civile.

66. En outre, la Suisse est l'un des rares pays européens qui ne dispose pas d'une institution nationale consacrée entièrement aux droits de l'homme, malgré l'existence, depuis cinq ans, d'une initiative parlementaire demandant la création d'une commission fédérale consacrée aux droits humains.

67. Le Rapporteur spécial note que les autorités suisses, aux niveaux fédéral et cantonal, ont reconnu l'existence de problèmes liés au racisme et à la xénophobie, mais ont estimé que ces problèmes ne revêtaient pas un réel degré de gravité, ou n'étaient qu'un «phénomène de second plan»³⁶. Il a remarqué que cette appréciation est différente selon les départements et selon la position hiérarchique de la personne interrogée: les personnes les plus proches des réalités sociales reconnaissent plus ouvertement l'existence des manifestations de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie, mais cette reconnaissance tend à devenir plus diffuse à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie. Les membres des communautés étrangères et des

³⁴ PSS, Fondements de la politique migratoire suisse, Concept adopté par le Congrès ordinaire des 19 et 20 octobre 2002 à Zurich.

³⁵ Référendum contre la loi sur les étrangers lancé, communiqué sur le site Internet daté du 22 décembre 2005.

³⁶ Lettre adressée au Rapporteur spécial par l'ODM, p. 1.

minorités nationales rencontrés ont majoritairement exprimé, souvent avec une forte émotion, un vécu quotidien de racisme et de discrimination, une ambiance diffuse de xénophobie et un sentiment de solitude au sein de la population et de peur à l'égard de certaines institutions, notamment la police. Les communautés et groupes les plus touchés semblent être à l'heure actuelle les Noirs, les Juifs, les gens du voyage, les requérants d'asile et les personnes de religion ou de culture musulmane.

68. À l'instar de toutes les sociétés modernes, la société suisse fait face à un processus de multiculturalisation profonde. Alors que les vagues de migrations précédentes venaient de pays européens, les nouvelles migrations proviennent des régions de l'est européen, ainsi que d'autres régions et zones géoculturelles du monde. La société suisse est donc marquée davantage que par le passé par une plus grande diversité culturelle, ethnique et religieuse. Or, ici comme partout ailleurs en Europe, la remise en question de l'identité nationale par cette diversité nouvelle est source d'une tension identitaire. La prise de conscience, la reconnaissance et le traitement politique, juridique et culturel de cette réalité constituent les facteurs déterminants de la construction d'une société multiculturelle harmonieuse. Mais la Suisse illustre, de manière particulièrement frappante, une des sources profondes du racisme et de la xénophobie, à savoir l'instrumentalisation politique de cette tension identitaire qui se traduit non seulement par l'existence, selon la société civile, des partis politiques ayant des plates-formes racistes et xénophobes avec la capacité de leur mise en application à travers des alliances de gouvernement, ainsi que la prégnance graduelle de ces plates-formes dans les programmes politiques des partis démocratiques. Ceci se traduit surtout par des législations et politiques traitant les questions d'immigration et d'asile sous l'angle uniquement sécuritaire et criminalisant les immigrés et les demandeurs d'asile.

69. Le Rapporteur spécial a noté, tant dans le discours politique que dans les plates-formes politiques, ainsi que dans une partie des médias, la place croissante de la rhétorique de «la défense de l'identité nationale» et de «la menace de la présence allogène». L'impact électoral de ces plates-formes est révélateur de l'existence dans la société d'un courant politique favorable à un enfermement identitaire face à l'immigration et donc de l'émergence d'une culture de xénophobie dans certaines parties de la société – notamment rurale –, confirmée par les résultats de certaines votations récentes. Les questions relatives à la place des étrangers dans la société, à l'immigration et à l'asile ne sont pas traitées prioritairement sur la base des instruments internationaux pertinents de protection des droits de l'homme mais, de manière croissante, uniquement en fonction de deux critères: l'impératif de la sécurité et la défense de l'identité nationale.

70. Historiquement en Suisse, l'immigration étrangère a été liée par les autorités au marché de l'emploi. Ceci se reflète dans les textes de lois sur les obtentions de permis de séjour. Le Rapporteur spécial note que ces vagues successives de travailleurs ont été tolérées puis acceptées dans le pays pour autant qu'il n'y avait pas de crispations dans l'économie et sur le marché de l'emploi. Les derniers afflux d'étrangers arrivés en Suisse sont concomitants avec une relative montée du chômage et une diminution de la croissance due à des facteurs internationaux et à l'économie suisse. Ces nouveaux arrivants, inclus les réfugiés et requérants d'asile, ont été désignés par certains partis populistes comme les responsables de la montée du chômage ou de l'endettement de l'État.

71. Le Rapporteur spécial constate avec regret la tendance, déjà amorcée depuis quelques années, de criminaliser les étrangers, les demandeurs d'asile et les réfugiés en Suisse. Ceci se fait par l'édition de lois, réglementations et décrets qui mettent ces groupes de personnes en situation de vulnérabilité juridique, de marginalisation sociale et de stigmatisation culturelle.

72. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial constate une absence de cohésion politique et de vision nationale cohérente au niveau des autorités politiques concernant la question du racisme et de la xénophobie. Le tableau général, fait d'avancées significatives et de régressions décisives, marqué donc par le contraste et la contradiction, semble refléter l'existence de tensions internes et de désaccords profonds au sein du pouvoir politique. En effet, d'une part, la Confédération helvétique a adopté des normes antidiscriminatoires, même si des progrès restent à faire dans ce domaine, et finance des projets de lutte contre la discrimination et le racisme. D'autre part, elle renforce sans discontinuer ses restrictions législatives à l'égard des étrangers, des réfugiés et des requérants d'asile. Ce faisant, elle envoie à la population un message de stigmatisation et de criminalisation de l'étranger qui renforce les préjugés et conforte la discrimination et la xénophobie au sein de la société. Ceci tend à légitimer les actes de racisme et de xénophobie, tant au niveau des organes étatiques, que ceux vécus au quotidien dans les rapports sociaux. Le Rapporteur spécial a noté des interrogations significatives à cet égard au sein de certaines institutions de l'État et dans la société civile. Ainsi, un responsable éminent de l'une de ces institutions a affirmé dans une lettre adressée au Rapporteur spécial suite à sa visite que «des efforts significatifs ont été entrepris au cours de ces dernières années en matière d'intégration des étrangers. Mais, paradoxalement, rarement le discours de méfiance, voire de mépris à leur égard n'aura été si rude, si nauséabond et si largement diffusé et répercuté».

73. Le Rapporteur spécial estime que les discours racistes et xénophobes ont marqué les esprits, même au sein de l'appareil étatique. Le leitmotiv de l'étranger criminel, réactualisé à répétition à l'occasion de nombreuses votations, ponctué par le discours politique, amplifié par certains médias fait de plus en plus prégnance dans la mentalité collective et donne une légitimité non seulement à des crispations identitaires hostiles à la diversité culturelle mais également au comportement discriminatoire et arbitraire de membres de certains corps de l'État.

74. La création du SLR et du Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits humains au sein du Département fédéral de l'intérieur constitue l'expression d'une certaine volonté politique de mettre en œuvre le Programme d'action de Durban adopté par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. La mise sur pied de la CFE et de la CFR atteste du souci de faire participer la société civile à ce combat. L'engagement personnel et le degré élevé de motivation et de sensibilité sur la question du racisme des responsables et du personnel du SLR et des membres de ces commissions illustrent l'existence dans l'appareil d'État d'un personnel motivé et compétent pour traduire en acte, avec les moyens appropriés, toute volonté politique affirmée de combattre le racisme et la xénophobie. Mais deux facteurs importants fragilisent cette volonté politique: l'absence d'un consensus politique au plus haut niveau, attestée par les propositions répétées de suppression ou de marginalisation de ces services et mécanismes de la part de partis politiques représentés au sein du Gouvernement, et le fait que ces services et mécanismes ne possèdent pas les pouvoirs et l'autorité requis et ne bénéficient pas des moyens et ressources nécessaires pour remplir leur mandat avec toute efficacité.

75. Le Rapporteur spécial note que la nouvelle législation sur les étrangers et sur l'asile, par sa dimension restrictive et répressive, est révélatrice d'une tendance au traitement uniquement sécuritaire des questions de l'immigration et de l'asile ainsi qu'à la criminalisation de l'étranger, de l'immigré et du demandeur d'asile. Le nombre élevé d'actes de violence policière à connotation raciste et xénophobe contre ces groupes cibles, l'impunité judiciaire et administrative dont jouissent, selon les victimes, leurs auteurs, ainsi que l'absence de directives politiques déterminées contre toute pratique discriminatoire à l'intention de l'institution policière constituent des indicateurs alarmants de l'absence de priorité accordée au combat contre le racisme et la xénophobie.

76. Cependant, le Rapporteur spécial a pris note avec intérêt des initiatives, telles que celles de la police baloise visant la mise en œuvre d'un programme de formation interculturelle et l'établissement d'un dialogue direct avec des représentants de la communauté noire. Il a été informé qu'un projet de loi fédérale sur l'usage de la contrainte policière et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération prévoyant expressément un volet formation dans les domaines «droits fondamentaux, protection de la personnalité et droit de procédure et comportement avec des personnes de différentes provenances culturelles» est à l'étude. Néanmoins, le Rapporteur spécial, se référant aux témoignages reçus durant sa visite, ainsi qu'aux différents rapports d'ONG nationales et internationales reconnues, doit constater que les pratiques policières non seulement diffèrent selon les cantons mais restent une des tâches sombres du combat contre le racisme et la xénophobie en Suisse.

77. Le Rapporteur spécial a été particulièrement alarmé par le manque de données et statistiques fiables concernant les manifestations et expressions de racisme, de discrimination et de xénophobie en Suisse³⁷. L'absence de cet instrument de mesure indispensable constitue un obstacle à l'appréhension du phénomène et réduit l'efficacité des politiques, programmes et initiatives, même ponctuels, contre le racisme. De plus, la non-standardisation des statistiques entre les cantons rend les données, en particulier en matière de criminalité, difficiles à interpréter.

78. Le Rapporteur spécial a relevé, à travers la diversité des situations et des politiques, l'impact de la spécificité tant de la structure fédérale que des pouvoirs et prérogatives des cantons ainsi que des traditions démocratiques de votation populaire sur la reconnaissance et le traitement des questions relatives au racisme et à la xénophobie. La question du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie ne semble donc pas faire l'objet en Suisse d'une vision d'ensemble cohérente ni d'un programme politique national déterminé et crédible.

79. Le Rapporteur spécial est particulièrement alarmé par la possibilité que, du fait de leur impact électoral, des plates-formes politiques racistes et xénophobes ne s'amplifient dans l'avenir, compte tenu du degré de résistance à la diversité culturelle face à l'amplification du processus de multiculturalisation notamment d'origine non européenne de la société suisse.

³⁷ De telles informations ont déjà été demandées à la Suisse par le CERD en 2002: «Le Comité demande des informations sur la législation en vigueur concernant l'interdiction de la discrimination raciale dans le secteur privé, dans des domaines tels que l'emploi, le logement, l'enseignement, la santé et l'accès aux lieux publics.» (CERD/C/60/CO/14, par. 16).

Dans ce contexte, déjà des signes avant-coureurs indiquent, notamment dans le contexte idéologique dominant en Europe d'assimilation de l'islam au terrorisme, que l'une des cibles privilégiées de ces plates-formes sera la présence des musulmans en Suisse.

80. Durant sa visite, le Rapporteur spécial a longuement abordé avec ses interlocuteurs les mesures et programmes d'intégration. Il a noté que les dimensions positives de certains de ces programmes sont handicapées par deux facteurs lourds du contexte politique et culturel en Suisse: a) sur le plan politique, par l'hostilité idéologique à l'intégration, reflétée dans les plates-formes politiques de partis membres du Gouvernement comme l'UDC et b), sur le plan culturel, par le refus de la diversité culturelle qui se traduit par le déni de toute spécificité culturelle et, donc, de tout apport et enrichissement culturel à la société suisse, aux minorités immigrées surtout non européennes, suspectes de menacer l'«identité nationale» et sommées de «s'adapter aux valeurs nationales».

81. Le Rapporteur spécial se félicite de l'engagement, dans le contexte de démocratie participative de la Suisse, des associations et de la société civile, y compris les églises, pour combattre le racisme et la xénophobie en Suisse. Mais il note avec inquiétude la dynamique politique et légale en cours, illustrée par la dernière votation, tendant à réprimer les activités de défense et de protection des victimes.

82. Le Rapporteur spécial est particulièrement alarmé par la situation, souvent de précarité extrême, des requérants d'asile frappés d'une «décision de non-entrée en matière» et par la politique, marquée par la criminalisation, la suspicion et le rejet, poursuivie par le Gouvernement à leur égard. Des rapports et documents officiels³⁸ indiquent clairement la réduction de l'aide sociale à l'encontre de ces personnes. Selon un rapport officiel, la mesure d'exclusion de l'aide sociale, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2004, vise un double objectif: «réduire de 10 000 personnes les effectifs relevant du domaine de l'asile pour dégager des économies de l'ordre de 117 millions sur trois ans, et donner une meilleure assise à la politique menée en matière d'asile en privant de l'accès à l'aide sociale les personnes qui n'ont manifestement pas besoin de la protection des autorités suisses»³⁹. Ces «incitations négatives» visant les NEM se traduiront par «une réduction au minimum des conditions de logement, d'alimentation et des soins de santé dispensés, une obligation de renouveler régulièrement les demandes de prestations sociales auprès d'institutions définies par les autorités»⁴⁰. Le Rapporteur spécial souhaite ici faire référence avec satisfaction à la décision du Tribunal fédéral du 18 mars 2005, dans laquelle il a estimé inconstitutionnelle la suppression par le canton de Soleure de toute aide matérielle,

³⁸ Tels que le rapport intitulé «Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile, Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du Département fédéral de justice et police» dit rapport Fuhrer-Gerber du 9 mars 2000 et d'autres documents remis au Rapporteur spécial par les autorités suisses lors de sa visite.

³⁹ ODM, Rapport de monitoring NEM, premier trimestre 2005, Berne-Wabern, juillet 2005, p. II.

⁴⁰ «Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile, Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du Département fédéral de justice et police» dit rapport Fuhrer-Gerber du 9 mars 2000, p. 10.

y compris l'aide d'urgence, accordée aux personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière ne collaborant pas à leur renvoi (arrêté du Tribunal fédéral 131 I66).

83. Le Rapporteur spécial déplore que de telles mesures soient employées par un État démocratique en contradiction avec les obligations internationales de la Suisse en matière de droits de l'homme et portant atteinte à la dignité des personnes visées. À cet égard, il rappelle aux autorités suisses l'article 12 de la Constitution fédérale, qui dit en substance: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.». C'est dans cet esprit qu'il faut également comprendre les obligations contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux qui s'appliquent à la Suisse. De plus, la publication de certains documents par les autorités, tels le rapport mentionné dans le paragraphe précédent, reflète un postulat de suspicion: a priori le requérant d'asile est un faux requérant qui ne vise qu'à s'accaparer de la richesse des Suisses.

84. Le Rapporteur spécial s'interroge, enfin, dans ce contexte, sur la signification profonde de la déclaration, à l'issue de sa visite, du porte-parole de l'UDC, représenté au sein du Gouvernement, selon laquelle: «J'accepte qu'un représentant de l'ONU nous fasse des critiques puisque nous sommes maintenant Membres de l'ONU, mais c'est quand même le comble que ces remarques viennent d'un Sénégalais.». Le Rapporteur spécial a noté avec satisfaction les réactions du Département fédéral des affaires étrangères, qui a déploré vivement que le porte-parole d'un parti gouvernemental mette en cause la compétence d'un Rapporteur spécial des Nations Unies, ainsi que du Département fédéral de l'intérieur, qui a indiqué que cette remarque, qu'il a qualifiée d'incongrue, démontre l'inculture de son auteur quant à la qualité des intellectuels africains. Le Président de la Confédération suisse, M. Moritz Leuenberger, a également indiqué qu'il espérait qu'une telle déclaration n'avait pas été faite, mais que si c'était le cas, elle était à condamner avec la plus grande fermeté.

85. Après sa visite, le Rapporteur spécial a reçu divers courriers de Suisses, certains anonymes, tant dénonçant des situations de racisme ainsi que l'inaction des autorités, que critiquant les constatations préliminaires du Rapporteur spécial en lui indiquant que la Suisse «n'avait de leçons à recevoir de personne». Ces documents et le contenu de certains articles et commentaires de la presse soulignant à l'envi la nationalité du Rapporteur spécial illustrent l'émergence inquiétante d'une culture de xénophobie dans certaines parties de la société suisse, préjudiciable à long terme à l'image d'un pays, Siège européen des Nations Unies, et justement respecté dans le monde pour l'originalité et la vitalité de son système politique de démocratie participative.

V. RECOMMANDATIONS

86. **Le Rapporteur spécial recommande aux autorités suisses d'élaborer en priorité une stratégie politique globale de combat contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie, articulée autour de trois axes:**

- **L'expression publique par le Gouvernement de sa volonté politique de combattre toutes les formes et manifestations de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie;**

- **L’opposition et la condamnation de toute plate-forme politique raciste et xénophobe;**
- **La reconnaissance, le respect et la promotion de la diversité culturelle et l’engagement à promouvoir, dans le long terme, un multiculturalisme démocratique, égalitaire et interactif.**

87. Le Rapporteur spécial recommande en conséquence que le Gouvernement se donne des moyens, mécanismes et institutions appropriés pour traduire cette volonté politique dans les faits, notamment par:

- **L’élaboration, en concertation avec tous les partis politiques et en consultation avec les organisations de la société civile et les représentants des minorités nationales, ethniques, culturelles et religieuses, d’une législation nationale complète et d’un programme national d’action contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie;**
- **Sur le plan institutionnel, il recommande deux mesures:**
- **Pour faire face à la montée actuelle de la xénophobie, le renforcement de la Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale contre le racisme tant sur les plans matériels, budgétaires et humains que concernant l’autorité et les capacités d’action et d’intervention. Le Service de lutte contre le racisme devrait également être renforcé.**
- **En vue d’une approche holistique tenant compte des sources communes profondes et du lien entre toutes les formes de discrimination, la création d’une commission fédérale de promotion des droits de l’homme et de lutte contre toutes les formes de discrimination, relevant de la race, de la croyance religieuse, du genre, de l’âge, du handicap et des préférences sexuelles. Compte tenu de l’urgence des questions relatives au racisme et à la xénophobie, la commission devrait accorder une haute priorité, dans un premier temps, au combat contre la discrimination raciale et la xénophobie. Cette commission devrait inclure dans ses compétences les mandats actuels de la Commission fédérale contre le racisme et de la Commission fédérale des étrangers. Elle devrait être structurée autour de sous-commissions relatives à chacune de ces formes de discrimination et devrait être dotée des pouvoirs administratifs, légaux et normatifs d’investigation, d’action et de recours sur toutes ces formes de discrimination ainsi que de ressources humaines, matérielles et financières appropriées. Son budget devrait être alloué par le Parlement. Le président et les membres de la commission devraient être nommés par le Parlement sur proposition du Gouvernement, en consultation avec les partis politiques, les organisations de la société civile et toutes les communautés culturelles, religieuses et linguistiques, afin de refléter la diversité de la société suisse et les équilibres nécessaires. Cette commission devrait présenter un rapport annuel au Parlement comprenant une présentation de la situation et des recommandations d’action pour la promotion et le respect des droits de l’homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination.**

Son administration devrait être assurée par un secrétariat technique sous l'autorité de ladite commission, soit par le transfert, le renforcement et la transformation de l'actuel Service de lutte contre le racisme, renforcé en ressources humaines, matérielles et budgétaires, soit par un mécanisme nouveau. Ce service devrait se voir accorder le mandat de suivi, de collecte statistique, de répertoire et d'analyse des faits, manifestations et expressions de discrimination, à l'intention de la commission.

88. Le Rapporteur spécial recommande que des moyens octroyés aux organismes indépendants de lutte contre le racisme soient maintenus, sinon augmentés.

89. Le Rapporteur spécial est conscient des défis liés à la structure fédérale de la Suisse et de la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Il estime néanmoins que les autorités devraient mettre en place des mécanismes appropriés pour faire face aux carences en matière de protection de l'individu contre le racisme et la discrimination raciale. Dans ce sens, il fait siennes les recommandations faites par le CERD en 2002, en particulier, le fait que «c'est au Gouvernement fédéral qu'appartient la responsabilité de garantir la mise en œuvre de la Convention sur la totalité du territoire et de veiller à ce que les autorités cantonales aient connaissance des droits énoncés dans la Convention et prennent les mesures nécessaires pour les faire respecter» (CERD/C/60/CO/14, par. 8).

90. Concernant les incidents de violences policières, le Rapporteur spécial rappelle aux autorités fédérales et cantonales leurs obligations en vertu des normes internationales de protection des droits de l'homme qui s'adressent à tous sans discrimination. À cet égard, il recommande vivement, en attendant la création de la commission fédérale proposée plus haut, la mise en place de mécanismes indépendants qui pourraient enquêter sur les allégations de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée par les différents organes et administrations tant au niveau fédéral, que cantonal et communal.

91. Le Rapporteur spécial, ayant constaté la faiblesse de la législation suisse dans le domaine administratif et civil quant à la protection contre la discrimination, en particulier dans les domaines du logement, du travail et de l'accès aux lieux publics, considère que la législation suisse dans ces domaines devrait explicitement intégrer des normes de non-discrimination et antiracistes efficaces. Le droit suisse devrait également prévoir des lois d'application des normes antiracistes, afin de permettre leur mise en œuvre et prévoir des compensations ou réparations.

92. Le Rapporteur spécial soutient l'adoption envisagée par les autorités suisses de deux articles supplémentaires à l'article 261 portant sur le port de symboles distinctifs d'une attitude discriminatoire basée sur la race ou l'utilisation publique de slogans, gestes ou formes de salutations à connotation raciste; et la criminalisation de la création de groupements ayant l'intention de commettre des actes interdits par l'article 261 *bis* ou la participation à de tels groupes.

93. Il recommande aussi que la législation suisse introduise le droit d'ester en justice et d'agir au nom des victimes par des associations et organisations non gouvernementales,

ce qui permettrait une meilleure protection des personnes n'osant ou ne pouvant présenter elles-mêmes leur cas devant les tribunaux.

94. Le Rapporteur spécial encourage les autorités suisses à lever les réserves formulées aux articles 4 et 2, paragraphe 1 a) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

95. Le Rapporteur spécial est conscient que la stratégie juridique ne peut, à elle seule, combattre des préjugés qui ont, ici comme ailleurs, une grande profondeur historique et culturelle. Il recommande ainsi de compléter la stratégie politique et juridique par une stratégie culturelle et éthique visant, pour pallier aux impasses et tensions d'une gestion idéologique et partisane d'une multiculturalisation de facto non maîtrisée, à la construction volontariste, graduelle et à long terme d'un multiculturalisme démocratique, égalitaire, non discriminatoire et interactif, articulé autour de deux orientations liées: la promotion de la connaissance réciproque entre les communautés reflétant la diversité de la société suisse ainsi que la promotion des interactions et des interfécondations entre ces communautés. Il s'agit d'appliquer, ici et maintenant, pour promouvoir un vivre ensemble fécond et non antagoniste, le principe de la dialectique de l'unité et de la diversité, fondateur du fédéralisme suisse, en tenant compte du double défi actuel de la complexification de la diversité par l'immigration non européenne et non chrétienne et de la dynamique de replis identitaires, nourrie par l'instrumentalisation politique.

96. Le Rapporteur spécial estime que certaines initiatives de sensibilisation et de formation entreprises au sein d'organes de l'État, telles que celle de la police de Bâle-ville, sont très positives et recommande leur développement à tous les cantons. Il recommande également, dans la mesure du possible, d'intensifier le recrutement à toutes les échelles de l'État de personnel issu de l'immigration et des diverses communautés étrangères et de promouvoir une formation interculturelle approfondie dans tous les services et institutions de l'État ayant un lien avec l'immigration et la situation des étrangers, notamment la police et les services des frontières, aéroports, gares, etc.

97. Le Rapporteur spécial recommande vivement aux organisations de la société civile suisse d'utiliser les mécanismes onusiens qui sont à leur disposition, tant les mécanismes conventionnels – comme le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – que les procédures spéciales, et de transmettre à ces organes les informations pertinentes sur d'éventuelles violations des droits de l'homme suite à l'application de lois comme celles sur les étrangers ou sur l'asile. Dans ce sens, il encourage la société civile à répertorier et documenter les actes de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie. Il félicite également les organisations non gouvernementales qui ont déjà entrepris cette démarche⁴¹.

⁴¹ On peut citer entre autres les documents fournis au CRAN, à l'ACOR et l'Association des minorités de Suisse (GMS) et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA).

ANNEXE

Liste des objets de votations fédérales ayant eu trait aux étrangers ou au droit d'asile

N° de la votation ¹	Date	Objet	Genre ²	Participation en %	Blancs	OUI	NON	OUI en % ³	Accepté (A) Rejeté (R)	Cantons acceptants ⁴	Cantons rejetants ⁴
524 p	24.09.2006	Loi fédérale sur les étrangers	Fac.	...	...	...	...	68,0	A	*	*
525 p	24.09.2006	Modification de la loi sur l'asile	Fac.	...	...	...	...	67,8	A	*	*
510	26.09.2004	Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération	Obl.	53,8	20 188	1 106 529	1 452 453	43,2	R	5 1/2	15 5/2
511	26.09.2004	Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération	Obl.	53,8	18 214	1 238 912	1 322 587	48,4	R	6 1/2	14 5/2
491	24.11.2002	Initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile»	I.	47,9	62 974	1 119 342	1 123 550	49,9	R	19 2/2	17 4/2
455	13.06.1999	Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU)	Fac.	45,6	68 695	1 447 984	595 908	70,8	A		
454	13.06.1999	Loi sur l'asile (LAsi)	Fac.	45,6	66 156	1 443 137	601 389	70,6	A		
432	01.12.1996	Initiative populaire «contre l'immigration clandestine»	I.	46,7	28 657	982 867	1 138 301	46,3	R	10 2/2	10 4/2
424	25.06.1995	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 7 octobre 1994	Fac.	40,3	48 577	834 673	962 702	46,4	R		
417	04.12.1994	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	Fac.	44,0	42 333	1 435 040	533 297	72,9	A		
355	04.12.1988	Initiative populaire «pour la limitation de l'immigration»	I.	52,8	23 752	731 929	1 506 492	32,7	R		20 6/2
345	05.04.1987	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification du 20 juin 1986	Fac.	42,2	73 532	1 122 027	585 460	65,7	A		
344	05.04.1987	Loi sur l'asile. Modification du 20 juin 1986	Fac.	42,4	35 021	1 180 082	572 330	67,3	A		
320	20.05.1984	Initiative populaire «contre le bradage du sol national»	I.	42,5	25 824	837 997	874 954	48,9	R	7 3/2	13 3/2
315	04.12.1983	Arrêté fédéral tendant à faciliter certaines naturalisations du 24 juin 1983	Obl.	35,9	21 687	644 669	793 253	44,8	R	4 2/2	16 4/2
310	06.06.1982	Loi sur les étrangers (LEtr) du 19 juin 1981	Fac.	35,2	34 425	680 404	690 268	49,6	R		
305	05.04.1981	Initiative populaire «être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers» du 10 octobre 1980	I.	39,9	15 524	252 531	1 304 153	16,2	R		20 6/2

N° de la votation ¹	Date	Objet	Genre ²	Participation en %	Blancs	OUI	NON	OUI en % ³	Accepté (A) Rejeté (R)	Cantons acceptants ⁴	Cantons rejetants ⁴
266	13.03.1977	Initiative populaire «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations» (cinquième initiative contre l'emprise étrangère)	I.	45,2	24 673	568 867	1 116 188	33,8	R		19 6/2
265	13.03.1977	Initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse» (quatrième initiative contre l'emprise étrangère)	I.	45,2	29 949	495 904	1 182 820	29,5	R		19 6/2
252	07.12.1975	Arrêté fédéral modifiant la Constitution (liberté d'établissement et réglementation de l'assistance)	Obl.	30,9	39 934	842 165	271 563	75,6	A	19 6/2	
242	20.10.1974	Initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse	I.	70,3	28 338	878 891	1 691 632	34,2	R		19 6/2
220	07.06.1970	Initiative populaire contre l'emprise étrangère	I.	74,7	11 740	557 517	654 844	46,0	R	6 2/2	13 4/2

À ce tableau, il faut ajouter les votations sur les bilatérales I et la libre circulation avec l'UE du 21 mai 2000 (acceptée avec 67 %), la votation du 25 septembre 2005 sur l'élargissement de la libre circulation (acceptée avec 56 %) et la votation sur l'initiative visant à abaisser le taux d'étrangers en Suisse à 18 % du 24 septembre 2000 (rejetée avec 64 %).

¹ Les initiatives populaires avec contre-projet sont comptées comme une seule votation. Les voix «sans réponse» ne figurent pas dans le tableau.

² Obl. = Projets constitutionnels émanant de l'Assemblée fédérale soumis au référendum obligatoire.

Fac. = Lois fédérales et arrêtés fédéraux contre lesquels le référendum facultatif a abouti.

I. = Projets constitutionnels émanant de l'initiative populaire.

³ Par rapport aux bulletins valables.

⁴ 23 cantons au total (jusqu'en 1978: 22 cantons). Lors des référendums facultatifs, la majorité du peuple suffit.

p: résultats provisoires.

Chancellerie fédérale, Service d'information, renseignements: 031 322 37 91.

E-Mail: webmaster@admin.ch.

Office fédéral de la statistique, Statistique des votations fédérales.

Renseignements: Werner Seitz, 032 713 63 65, werner.seitz@bfs.admin.ch.

Madeleine Schneider, 032 713 63 99, madeleine.schneider@bfs.admin.ch.

© OFS – Encyclopédie statistique de la Suisse.
