

Direction du droit international public

Section des droits de l'homme

0.713.25 - MOH

Berne, le 3 juin 1993

Aux membres de la Commission
CFE/CFR/Racisme

Note relative au mandat et aux attributions d'une Commission fédérale contre le racisme.

La présente note a pour objet de tracer les lignes directrices du mandat qui pourrait être celui d'une Commission fédérale contre le racisme ainsi que de suggérer quelles pourraient être ses attributions (Chiffre I.). Il convient également de discerner les domaines dans lesquels les activités envisagées relèvent déjà du mandat d'autres Commissions fédérales, singulièrement la CFE et la CFR, afin d'éviter des recouvrements inutiles ou contre-productifs. On relèvera cependant que certains chevauchements sont inévitables, sans qu'il s'agisse toujours d'un désavantage (Chiffre II). Enfin, le Chiffre III. sera consacré aux rapports d'une éventuelle future commission avec les commissions déjà actives dans le domaine de l'immigration.

I. Mandat et attributions d'une future commission fédérale contre le racisme.**a) Le mandat.**

Le Conseil fédéral, dans le cadre de son message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, a proposé l'institution d'une Commission fédérale contre le racisme en se fondant notamment sur les considérations suivantes:

-La lutte contre la discrimination raciale est une tâche à caractère multidisciplinaire qui englobe des aspects juridiques mais aussi psychologiques, culturels, pédagogiques et autres. Une commission permettrait la mise en commun des connaissances d'experts de ces divers domaines.

-De même, une telle structure permettrait la collaboration des ONG actives dans la lutte contre la discrimination raciale ainsi que des autorités fédérales, cantonales, voire communales concernées.

Il est toutefois difficile de circonscrire le mandat d'une telle commission, en raison même du caractère pluridisciplinaire de la problématique et de l'imprécision des concepts de racisme et de discrimination raciale. C'est la raison pour laquelle la future commission devrait à notre sens s'attacher prioritairement à la précision de son mandat, notamment par la conceptualisation des notions de du "racisme" et de "discrimination raciale", aux fins de délimiter son champ d'action et d'investigation.

Pareille activité devrait contribuer à permettre de définir les causes et manifestations des



sentiments et comportements racistes, de donner une image de la situation actuelle et de la portée du problème en Suisse, de recenser les mesures d'ordre étatique ou non étatique de prévention ou de répression et d'en proposer, soutenir ou coordonner d'autres le cas échéant. Enfin, la Commission devrait pouvoir conseiller le Conseil fédéral dans toutes les questions liées au racisme et à la discrimination raciale.

b) Les attributions.

Pour répondre aux objectifs ainsi esquissés, la future commission devrait se voir attribuer des compétences à la fois d'ordre consultatif, conceptuel et "opérationnel", tels qu'en partie identifiées par l'étude de l'institut IPSO, du 29 avril 1993.

Activités consultatives:

1. Sur demande du Conseil fédéral, prises de position sur divers objets ayant trait au racisme et à la discrimination raciale.
2. Participation aux procédures de consultation relatives aux projets législatifs directement ou indirectement liés à la question du racisme ou de la tolérance culturelle.
3. Prises de position sur les projets (législatifs ou autres) cantonaux et communaux dans le domaine (sur demande des autorités cantonales ?)
4. Identification de problèmes d'ordre juridique (lacunes de la loi, application déficiente, etc.) et recommandations pour y remédier.
5. Participation active à l'établissement des rapports de la Suisse relatifs à la Convention des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, notamment par la collecte de toutes informations utiles sur la situation en Suisse au regard des obligations contractées.

Activités conceptuelles:

1. Délimitation de la notion de "racisme" (notamment par rapport à celle de "xénophobie").
2. Identification de moyens et méthodes propres à lutter contre, respectivement prévenir, les sentiments et manifestations de racisme.
3. Identification des divers groupes d'individus susceptibles d'être la cible de comportements ou de sentiments racistes.
4. Identification des personnes et mouvements racistes existants en Suisse ainsi que des éventuels groupes de population indigène susceptibles d'être particulièrement sensibles à la propagande de caractère raciste, de la véhiculer ou d'être influencés par elle.

Activités opérationnelles:

Il convient ici de tenir compte de l'incertitude régnant quant à l'éventuelle institution d'un office de médiation ("Ombudsstelle") contre le racisme. Si un tel office devait être créé indépendamment de la commission, les attributions opérationnelles de cette dernière s'en trouveraient fortement diminuées. L'on peut toutefois imaginer que certaines fonctions de médiation soient exercées par la commission elle-même ou, à tout le moins, en son sein (par son secrétariat, voire l'un de ses membres). Sur cette base, l'on peut distinguer plusieurs

types d'action:

1. Publicité et activités "pédagogiques": Publication et large diffusion de rapports d'activités; diffusion dans le public des normes internationales en matière de discrimination raciale, notamment de la Convention des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et des rapports périodiques de la Suisse à l'organe de contrôle de cette convention; organisation et tenue de séminaires de formation pour agents de la fonction publique (notamment le personnel pénitentiaire, la police, les fonctionnaires de police des étrangers), collaboration à de telles manifestations; interventions publiques dans les médias, les écoles et les universités (séminaires, conférences etc.); création et mise à disposition des écoles et des milieux intéressés de matériel pédagogique.
2. Enquêtes entreprises librement ou suite à des plaintes, dans certains domaines "à risque" ou dans des lieux (par exemple en matière d'accès à des établissements publics) dans lesquels il y a des raisons de croire à des pratiques systématiques de discrimination.
3. Orientation et conseil aux individus: Réception et traitement de communications individuelles ayant trait à une discrimination raciale; orientation sur les voies légales (civiles, pénales ou administratives) propres à y remédier; activités de médiation entre les personnes concernées et, le cas échéant, dénonciation aux autorités répressives compétentes.
4. Contacts réguliers avec les ONG et autres milieux oeuvrant contre la discrimination raciale.

II. Identification des domaines d'activités relevant déjà du mandat d'une commission existante.

a) la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers.

C'est principalement avec cette commission qu'un chevauchement des compétences énumérées ci-dessus est le plus souvent inévitable. Cela ne pose guère de problèmes pour ce qui est des activités *consultatives* dont certaines (1; 4; 5) seraient spécifiques à la Commission contre le racisme, les autres (2; 3) ne créant, en raison de leur nature même (prises de position dans le cadre de projets de lois), aucun double-emploi.

Il en va largement de même, à notre sens, en ce qui concerne les activités *conceptuelles*; dont seules celles qui ont trait aux moyens de combattre ou prévenir la discrimination raciale sont, dans une certaine mesure, susceptibles de faire double-emploi avec les politiques d'intégration menées par la CFE.

C'est principalement dans le domaine des activités *opérationnelles* (et notamment en ce qui concerne la publicité, les activités "pédagogiques" et les contacts avec des ONG ou autres partenaires) que des chevauchements de compétences paraissent inévitables. Cependant, dans ce domaine comme en matière conceptuelle, ces chevauchements ne sont pas contre productifs par essence, ils peuvent au contraire s'avérer forts utiles et enrichissants du fait d'une différente approche des problèmes. Certains aménagements devraient aussi permettre de limiter les doubles-emplois (cf. *infra ad III*).

b) La Commission fédérale des réfugiés

Avec cette seconde commission, les recouvrements devraient être plus rares, sa fonction étant plus délimitée que celle de la CFE: la CFR s'occupe en effet des requérants d'asile, les réfugiés étant du ressort de la CFE. Ainsi, les questions d'intégration se posent avec moins d'acuité à la CFR qui, en revanche, a la compétence principale pour les questions de procédure d'asile, de politique des migrations, d'aide au retour, de rapatriement et de respect des normes internationales en matière de droit d'asile (principe du non-refoulement p. ex.). Ce n'est que dans la mesure où les requérants d'asile constituent en tant que tels un groupe susceptible d'être victime de sentiments, voire d'agressions racistes (ce qui est malheureusement évident), que la CFR et la Commission contre le racisme seraient appelées toutes deux à agir et donc à coordonner leurs actions.

c) Autres commissions

Dans la mesure où certains aspects de leurs tâches seront liés, une coordination ponctuelle est souhaitable avec d'autres commissions fédérales, par exemple la Commission fédérale de la jeunesse ou la Commission pour la sécurité intérieure ("Staatschutzkommission").

III. Rapports entre la CFE, la CFR et la future Commission contre le racisme.

L'éventuelle fusion de la CFE et de la CFR ne fait pas l'objet de la présente note.

En ce qui concerne leurs rapports avec la Commission contre le racisme, une intégration des fonctions énumérées sous chiffre I. dans le mandat de l'une d'entre-elles (ou de l'organe issu de leur éventuelle fusion) nous semble devoir être écartée au profit d'une collaboration intense, ceci principalement pour les motifs suivants:

-Ainsi que le relève le rapport IPSO, la problématique du racisme et de la discrimination raciale ne se confond pas avec la xénophobie et les questions d'intégration de la population étrangère. S'il s'agit de thèmes liés, il faut éviter de réduire l'un à l'autre, ce qu'une fusion dans une seule commission risquerait de favoriser. C'est d'autant plus vrai à notre sens, que les questions d'immigration sont d'une actualité brûlante, d'où le risque de voir celles propres au racisme reléguées au second plan.

-Les actuelles commissions, spécialement la CFE, devraient réorienter leurs actions et méthodes de travail pour englober la question du racisme. Compte tenu des résultats qu'elles obtiennent aujourd'hui, il n'est peut-être pas souhaitable de risquer de remettre en cause les succès obtenus en voulant trop élargir le "cercle des bénéficiaires".

-La création d'une commission racisme permettra d'inviter à y siéger des représentants de milieux peu ou pas liés au problème des étrangers et de leur intégration (ONG luttant contre le racisme ou l'antisémitisme par exemple).

Si l'on a certes identifié des domaines d'activités pour lesquels certains chevauchements de compétences entre la CFE et la future commission contre le racisme semblent inévitables, l'on a aussi souligné qu'il ne s'agissait pas forcément d'un désavantage, au vu des différences d'approche que ne manqueront pas d'avoir ces deux institutions (cf. *supra ad II.*). Certains aménagements sont de surcroît possibles afin d'éviter les doubles-emplois:

En ce qui concerne les activités *opérationnelles*, une solution pourrait résider dans une précision du mandat des deux commissions: la CFE orientant désormais son action vers

l'intégration des étrangers et la Commission contre le racisme oeuvrant à favoriser l'ouverture d'esprit et la tolérance de la population indigène suisse. Dans la mesure où la xénophobie (ici, le groupe ciblé par la discrimination comprend les étrangers en tant que tels, sans différenciation) est en cause, une étroite collaboration des deux commissions est indispensable.

En matière d'activités *conceptuelles*, l'on notera que le mandat de la future commission inclut le recensement des mesures existantes, aux fins d'éviter que deux organes ne s'attellent à la même tâche chacun de son côté. Il en découle qu'en principe la Commission contre le racisme ne devrait pas se charger d'activités (par exemple d'intégration) déjà largement mises en oeuvre.

S'agissant des questions d'organisation structurelle, chaque commission devrait conserver un secrétariat autonome. En particulier, celui de la future commission contre le racisme pourrait se voir attribuer les fonctions de médiation décrites plus haut, sous une forme à définir. Une intense collaboration des secrétariats est indispensable.

Enfin, l'idée d'une structure souple chapeautant les trois commissions ("comité de coordination") semble la plus adéquate pour assurer l'indispensable collaboration entre-elles.

S'il n'y a pas lieu ici d'analyser trop avant la structure de la nouvelle commission contre le racisme, l'on relèvera cependant qu'il subsiste nombre de questions à résoudre, notamment quant à sa composition et celle de son secrétariat, le département auquel elle sera rattachée, son financement (notons ici que les tâches dites pédagogiques et singulièrement la création de matériel didactique nécessiteront des moyens conséquents), et la base légale sur laquelle reposera son institution. Il conviendra donc de revenir sur ces points à un stade ultérieur.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

CK -7. Juni 98 10

0.713.25-MOH

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Berne, le 3 juin 1993

Aux membres de la Commission
CFE/CFR/Racisme
Dr. E. Gnesa, DFJP/Secrétariat général
Dr. R. Riedo, Secrétaire CFE
M. Bühler, Secrétaire CFR
E. Crittin, DFJP/OFE
D. Babey, DFEP/OFIAMT

Note relative au mandat et aux attributions d'une Commission fédérale contre le racisme

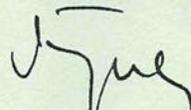
Messieurs,

Veillez trouver en annexe la note mentionnée en tête, qui a été préparée par M. P. Mock en vue de la prochaine réunion de notre commission.

Nous vous en souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Direction du droit international public

Section des droits de l'homme


(J.-D. Vigny)

CK -7. Juni 98 10

Annexe:

- ment.