



## Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Distr. générale  
1 juin 2015

Original: français  
Anglais, espagnol et français  
seulement

### Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

#### Observations finales concernant les septième à neuvième rapports périodiques de la Suisse, présentés en un seul document

Additif

#### Renseignements reçus de la Suisse au sujet de la suite donnée aux observations finales\*

[Date de réception: 5 mai 2015]

#### Remarques préliminaires

1. Le 12 mars 2014, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a publié ses 26 recommandations finales concernant les septième à neuvième rapports périodiques de la Suisse, soumis en un seul document (CERD/C/CHE/CO/7-9). Au point 23, le Comité demande à la Suisse de fournir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption des observations finales, des renseignements sur la suite qu'elle aura donnée aux recommandations figurant dans les paragraphes 12 (médias et campagnes politiques), 13 (naturalisation) et 16 (restrictions imposées aux personnes admises à titre provisoire titulaires du permis F).

2. Élaboré par les services fédéraux compétents avec la participation des cantons, le présent rapport intermédiaire satisfait à cette demande. La Suisse se réserve le droit de soumettre au Comité dans son prochain rapport, attendu pour le 21 février 2017, d'autres renseignements importants concernant ces questions et de l'informer si, comment et dans quelle mesure elle a mis en œuvre ces recommandations. Elle se réserve également le droit de lui rendre compte des développements intervenus dans l'intervalle.

\* Le présent document n'a pas fait l'objet d'une relecture sur le fond par les services d'édition.

GE.15-11027 (F)



\* 1 5 1 1 0 2 7 \*

Merci de recycler



## Suite donnée aux recommandations formulées au paragraphe 12 des observations finales du Comité

### Racisme et xénophobie dans la politique et dans les médias.

#### Le Comité recommande à l'État partie:

a) **De mener de vastes campagnes de sensibilisation à tous les niveaux dans les sphères publiques et politiques pour combattre la stigmatisation, les clichés, les stéréotypes et les préjugés dont font l'objet les non-ressortissants, en insistant clairement sur l'ignominie que constitue la discrimination raciale, qui dégrade l'image de personnes et de groupes dans la société, compte tenu de la recommandation n° 30 (2004) sur la discrimination à l'égard des non-ressortissants**

3. Tandis que le nombre d'incidents de discrimination raciale vécue a augmenté au fil des ans, les condamnations concernant des actes qui remplissent les conditions de l'article 261 *bis* CP (notamment la condition qu'il s'agisse d'un acte public) sont en diminution depuis 2007 et pour l'essentiel stabilisés depuis 2012. On enregistre toutefois une progression des incidents racistes sur Internet, en particulier sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, YouTube, etc.), avec un nombre plus important d'auteurs mineurs (adolescents utilisant les réseaux)<sup>1</sup>.

4. Pour lutter contre cette tendance, la Suisse participe à la campagne «Mouvement contre le discours de haine» du Conseil de l'Europe. Mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) a organisé en 2014 et organise encore en 2015 différentes activités et des événements de sensibilisation. Un site Internet met en ligne, à l'intention des jeunes et des organisations de jeunes, des informations sur les discours de haine. Il leur propose en outre des idées et des possibilités d'action afin qu'ils puissent eux-mêmes s'engager activement dans ce domaine ([www.nohatespeech.ch](http://www.nohatespeech.ch)). Pour la mise en œuvre, le CSAJ est accompagné par un groupe de pilotage constitué notamment de représentants du Service de lutte contre le racisme (SLR), de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) – depuis début 2015 – et de l'association Co-habiter<sup>2</sup>. La campagne s'est terminée le 28 mars 2015 par un événement de clôture, et la thématique du discours de haine y a été symboliquement transmise à la CFR. Un groupe de jeunes a par ailleurs l'intention de poursuivre des activités sous le label «No Hate Speech Movement». Lors de cet événement de clôture de la campagne, le 28 mars 2015, des ateliers et des débats ont été consacrés au thème du racisme et de la discrimination sur Internet; les conclusions qui en ont été tirées ont été transmises à la CFR pour sa campagne nationale «Suisse plurielle». Organisée dans le cadre des 20 ans de la norme pénale contre le racisme (art. 261 *bis* CP), cette campagne met l'accent sur la sensibilisation des jeunes au racisme et à la protection contre toute discrimination dans l'espace virtuel. De la mi-juin à la fin novembre 2015, un site dédié ([www.bunte.schweiz.ch/fr/](http://www.bunte.schweiz.ch/fr/)) proposera aux classes et aux groupes de jeunes, mais aussi aux groupes intéressés issus du secteur privé et d'entreprises proches de l'État, de préparer et de gérer les contenus du site Internet de la campagne à tour de rôle, durant un ou plusieurs jours d'affilée. La campagne s'achèvera fin novembre 2015 par une conférence publique.

5. Réalisé sous la houlette de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et consacré aux jeunes et aux médias, le programme «Jeunes et médias – Programme national de promotion des compétences médiatiques» a pour but d'accompagner les enfants et les jeunes de sorte qu'ils fassent un usage des médias numériques sûr, adapté à leur âge et

---

<sup>1</sup> Pour des informations plus détaillées: «Discrimination raciale en Suisse. Rapport du Service de lutte contre le racisme», chap. 5; ([www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr](http://www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr)).

<sup>2</sup> <http://nohate.ext.coe.int/The-Campaign>.

responsable<sup>3</sup>. À l'avenir, la CFR entend en particulier sensibiliser au thème du racisme dans les médias et forums en ligne. Par ailleurs, elle soutient des projets de lutte contre le racisme dans les médias électroniques (voir liste d'exemples en annexe).

6. L'information et la sensibilisation du public sont un objectif important des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Dans le domaine du conseil et en vue de lutter contre la discrimination, la Confédération et les cantons ont défini notamment les objectifs suivants, pertinents pour la recommandation 12a):

- La population est informée de la situation particulière des étrangers, des objectifs et principes de base de la politique d'intégration et de l'encouragement de l'intégration.
- Les institutions des structures ordinaires et les milieux intéressés sont informés et prodiguent des conseils en matière de lutte contre la discrimination.
- Les personnes victimes de discriminations dues à leur origine ou à leur race bénéficient d'un conseil et d'un soutien compétents.

7. Depuis l'introduction des PIC, en janvier 2014, différentes mesures sont élaborées et mises en œuvre dans les cantons pour la réalisation de ces objectifs. Elles feront l'objet d'un premier compte rendu disponible fin avril 2015. Leurs résultats seront donc présentés dans le prochain rapport de la Suisse. Voici deux exemples probants de mesures déjà mises en œuvre:

- Les cantons de Lucerne et de Zoug ont produit, en collaboration avec les villes de Berne et de Winterthur, un guide et un court métrage d'animation qui traitent le thème de la non-discrimination dans la communication avec le public et les médias. Le canton de Zoug a, de plus, mis au point une stratégie pour que le guide s'impose au sein de son administration. Depuis novembre 2014, des affiches placardées dans tous les offices de l'administration cantonale annoncent sa parution, des cartes postales ont été distribuées à tous les collaborateurs de l'administration et le guide a été présenté aux organes de l'administration<sup>4</sup>.
- Réagissant à la recrudescence de la xénophobie et de l'islamophobie observée dans des manifestations, des propos, des blogs, des lettres de lecteurs et des commentaires sur Internet, le canton de Bâle-Ville a lancé à l'été 2014 la campagne «Basel zeigt Haltung: Für Offenheit und Fairness, gegen Fremdenfeindlichkeit» («Bâle prend position: pour l'ouverture et l'équité, contre la xénophobie»), à laquelle se sont jointes des associations, des fédérations et des communautés religieuses. Par le biais d'annonces dans la presse et d'une campagne d'affichage, le canton a pris explicitement position contre la montée de l'intolérance envers certains groupes de population et communautés religieuses, soulignant que le respect des immigrés est fondamental pour le vivre ensemble. Cette campagne, qui ne cesse de s'étoffer, se poursuivra avec d'autres actions.

**b) De prendre les mesures nécessaires pour que les représentations des groupes ethniques dans les médias soient fondées sur des principes de respect et d'équité et sur le souci d'éviter les stéréotypes et que les médias évitent les références inutiles à la race, à l'appartenance ethnique, à la religion et à d'autres caractéristiques d'un groupe susceptibles de favoriser l'intolérance**

<sup>3</sup> [www.jeunesetmedias.ch/fr](http://www.jeunesetmedias.ch/fr) > Programme national.

<sup>4</sup> Le guide et le court métrage d'animation sont publiés à l'adresse: [www.zg.ch](http://www.zg.ch) > Behörden > Direktion des Innern > Kantonales Sozialamt > Generationen und Gesellschaft > Integration von Zugewanderten.

8. Différentes institutions qui relèvent des médias ont adopté des codes de conduite afin de garantir une information indépendante et critique, dans le respect de la dignité humaine et de l'interdiction de toute forme de discrimination. Mis en place en 1977 par la fédération Médias suisses, le Conseil suisse de la presse est à la disposition du public et des journalistes pour les plaintes portant sur l'éthique des médias. Il recueille ainsi les plaintes concernant les questions de l'interdiction de toute discrimination et de la dignité humaine. En tant qu'instance quasi juridictionnelle, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radiotélévision (AIEP) traite les plaintes à l'encontre d'émissions de radio et de télévision de diffuseurs suisses<sup>5</sup>. Elle examine les cas que l'organe de médiation de la RTS, en qualité de première instance, a jugés fondés. Les deux instances trouvent leur fondement dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40). La jurisprudence de l'AIEP concernant l'obligation de diversité (art. 4, al. 4, LRTV) ainsi que le respect de la dignité humaine et la non-discrimination (art. 4, al. 1, LRTV) est particulièrement déterminante pour la lutte contre la discrimination raciale et le racisme.

9. L'indépendance des médias étant indispensable pour le fonctionnement démocratique de la Suisse, les autorités fédérales, cantonales et communales n'ont aucun pouvoir d'intervention directe (art. 17 Cst.: garantie de la liberté des médias). Elles peuvent en revanche soutenir les efforts des acteurs du domaine médiatique (y compris Internet), par exemple au travers des aides financières accordées par le SLR. La CFR, qui est une commission extraparlamentaire, lance ou soutient elle aussi des projets dans le domaine des médias. En 2013, elle a appelé les médias à plus de retenue dans le traitement de l'information sur les Roms, arguant que la manière dont les principaux médias en Suisse informent sur les Roms influence considérablement la perception des minorités dans notre pays<sup>6</sup>. La CFR est par ailleurs en contact avec le CFJM (Centre de formation au journalisme et aux médias) et avec le MAZ (*Medienausbildungszentrum*, centre de formation aux médias). Ce dernier organise d'ores et déjà un module de trois jours, «Éthique des médias, le journalisme équitable et ses limites», durant lequel les futurs journalistes sont sensibilisés aux représentations racistes et aux discriminations racistes dans les médias. Le CFJM, quant à lui, propose un cours d'une journée consacré aux conditions-cadres juridiques: l'importance de l'interdiction de toute discrimination raciale (art. 261 *bis* CP) pour le travail de journaliste y est notamment évoquée.

10. Les objectifs et mesures des PIC ont déjà été mentionnés sous la recommandation 12a).

**c) De sensibiliser le personnel de la justice, notamment les membres de l'appareil judiciaire, aux normes internationales visant à garantir la protection de la liberté d'opinion et d'expression et à lutter contre les discours de haine raciale, telles que la recommandation générale du Comité n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale**

11. Globalement, le personnel chargé des poursuites pénales est sensibilisé au sujet, qui est régulièrement traité tant dans la formation universitaire que dans la formation de base et les formations continues des membres de la police. Plusieurs services fédéraux ont demandé au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) de réaliser une étude sur les mécanismes qui facilitent ou compliquent l'accès à la justice des victimes de discrimination. Cette étude analyse l'actuelle jurisprudence concernant l'article 261 *bis* CP

<sup>5</sup> Les activités de l'AIEP se fondent sur l'article 93, alinéa 5, de la Constitution fédérale (Cst.) et sur les articles 58 ss de la loi sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40). Dans l'exercice de son mandat, l'AIEP n'a pas à suivre d'instructions émanant du Parlement, du gouvernement ou de l'administration fédérale. Voir, à ce sujet: [www.ubi.admin.ch/fr/](http://www.ubi.admin.ch/fr/).

<sup>6</sup> Cet appel reposait sur une étude commandée par la CFR: Ettinger, Patrik, Qualité de l'information sur les Roms dans les principaux médias de Suisse, Université de Zurich, 2013 (disponible en allemand).

et la pratique des tribunaux pour ce qui est des incidents de discrimination entre particuliers, notamment dans le droit du travail et le droit du bail. La question centrale est de savoir si les dispositions légales actuelles garantissent la protection des victimes de discrimination ou si des lacunes existent. Outre l'analyse de décisions de justice, l'étude s'appuie sur une collecte exhaustive effectuée auprès des tribunaux suisses et sur des entretiens avec des experts réalisés à des fins d'approfondissement. Elle permettra, d'ici mi-2015 probablement, de disposer pour la première fois de bases empiriques largement étayées sur la jurisprudence en Suisse.

12. Se fondant sur les résultats de l'étude, les services fédéraux compétents procéderont à une analyse de la situation et élaboreront, le cas échéant, des mesures visant l'information et la sensibilisation, par ex. à l'intention des autorités de poursuite pénale, plus précisément des procureurs ou des juges de première et de deuxième instance. Il conviendra dans ce cadre de respecter la séparation des pouvoirs (entre pouvoir politique et pouvoir judiciaire).

**d) De prendre sans tarder des mesures, en complément des poursuites judiciaires, en cas de propos ou d'actes racistes, par exemple le rejet catégorique des discours de haine par des hauts responsables et la condamnation des idées haineuses exprimées, comme indiqué dans la recommandation générale du Comité n° 35 (2013) sur la lutte contre les discours de haine raciale**

13. Le Conseil fédéral condamne toute forme d'hostilité raciste envers certains groupes de population. Réuni le 25 février 2015, il a traité de l'augmentation des cas d'hostilité envers les personnes de confession musulmane et juive en Europe. Le 2 mars 2015, lors d'une rencontre avec le Conseil suisse des religions (composé des personnalités dirigeantes des trois Églises chrétiennes en Suisse, de la communauté juive, de l'Église orthodoxe et d'organisations musulmanes), le Conseiller fédéral Alain Berset a assuré que dans une Suisse qui se caractérise par son multiculturalisme, il est du rôle de chacun de garantir au quotidien une cohabitation sereine. Dans un communiqué de presse qui a fait suite à cette intervention, il a exprimé son inquiétude face à la tendance croissante de la société au repli identitaire et a appelé à un renforcement de la cohésion sociale. Devant ce même Conseil des religions, le président du Conseil des États Claude Hêche a tenu à souligner l'importance, pour le développement social et une cohabitation pacifique en Suisse, de l'engagement et du dialogue entre communautés religieuses. Quelques mois auparavant, des membres du Conseil fédéral avaient réagi à la recrudescence des incidents antisémites et islamophobes à l'été 2014, en particulier sur les réseaux sociaux. Le 21 septembre 2014, dans son allocution prononcée à l'occasion des 1500 ans de l'Abbaye de Saint-Maurice, le Conseiller fédéral Alain Berset a appelé à la responsabilité que portent l'État et les religions dans la lutte contre la haine et le respect des droits de l'homme. Dans son discours d'ouverture de la conférence internationale sur l'antisémitisme organisée par l'OSCE à Berlin en novembre 2014 sous la présidence de la Suisse, le président de la Confédération Didier Burkhalter a exhorté les États participants à s'engager systématiquement contre l'antisémitisme.

14. Il est tout aussi important que la société civile réagisse. Les organisations juives, la Commission de dialogue judéo/catholique-romaine, la Commission de dialogue entre juifs et protestants ainsi que des organisations telles que la Société pour les minorités en Suisse (GMS) et la Fondation GRA contre le racisme et l'antisémitisme sont intervenues publiquement pour dénoncer les incidents antisémites. De plus, les associations faitières juives et musulmanes de Suisse ont pris position conjointement contre le racisme, l'antisémitisme et l'islamophobie. Le 18 juillet 2014, le Conseil suisse des religions a appelé tous les responsables politiques, religieux et sociaux du pays à prendre leurs responsabilités pour la paix interreligieuse et à s'opposer aux propos haineux et à toute autre menace pour la paix. Dans un communiqué daté du 21 août 2014, la CFR s'est élevée

contre tout discours de haine et appel à la violence sur les médias sociaux et a rappelé les réseaux sociaux à leurs responsabilités.

15. Du fait de ces événements, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées à la session d'automne 2014 et à la session d'hiver 2015<sup>7</sup>. Outre des mesures générales de sensibilisation et de suivi destinées à lutter contre le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie et l'extrémisme, ces interventions concernent l'élargissement des compétences de la CFR lors de procédures fondées sur l'article 261 *bis* CP, l'augmentation des ressources de la CFR et du SLR, des mesures visant des groupes de population spécifiques (en particulier les Yéniches/gens du voyage et les Noirs) et des mesures visant à encourager la connaissance des religions. Les interventions parlementaires s'appuient notamment sur des réunions d'information du groupe parlementaire contre le racisme et la xénophobie et du groupe socialiste de l'Assemblée fédérale organisées avec des représentants des milieux scientifiques et politiques ainsi que de la CFR et du SLR. Ces activités montrent que des représentants de la lutte contre le racisme savent se faire entendre au cours des intenses débats qui sont menés au niveau politique et public.

16. En février 2015, le SLR a publié le rapport concernant l'enquête «Vivre ensemble en Suisse». Celle-ci recense les tendances racistes, antisémites, islamophobes et xénophobes de la population, ainsi que l'opinion de celle-ci sur la lutte à leur rencontre. La conférence de presse a suscité de vifs débats dans les rubriques opinions et points de vue des journaux et a favorisé dans les médias en ligne une culture du débat ouverte et critique sur le sujet.

### **Suite donnée aux recommandations formulées au paragraphe 13 des observations finales du Comité**

**Naturalisation.** Le Comité recommande à l'État partie de faire en sorte que toute révision de la loi sur la citoyenneté suisse n'ait pas de conséquences disproportionnées et discriminatoires pour certains groupes. Il rappelle en outre sa précédente recommandation à l'État partie d'adopter des normes en matière d'intégration aux fins du processus de naturalisation, conformément à la Convention, et de prendre toutes les mesures efficaces et pertinentes nécessaires pour veiller à ce que, dans l'ensemble du territoire de l'État partie, les demandes de naturalisation ne soient pas rejetées pour des motifs discriminatoires, notamment en instaurant une procédure de recours indépendante et uniforme dans tous les cantons.

17. Conformément à la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité, LN; RS 141.0), la nationalité suisse peut être acquise *par le seul effet de la loi* (filiation, adoption) ou par *naturalisation*. La loi distingue trois types de naturalisation: la naturalisation ordinaire, la naturalisation facilitée et la

<sup>7</sup> Motion Nadine Masshardt, «Mettre au point un dispositif de suivi du racisme, de l'antisémitisme et de l'islamophobie» (Mo. 14.3968), du 26 septembre 2014; motion Mathias Reynard, «Renforcer les compétences de la CFR» (Mo. 14.3980), du 26 septembre 2014; interpellation Cesla Amarelle, «Vers une campagne nationale contre le racisme et l'antisémitisme?» (Ip. 14.3985), du 26 septembre 2014 (traitée au CN le 12 décembre 2014 et liquidée); interpellation Aline Trede, «Cinquième rapport de l'ECRI sur la Suisse: mesures pour combattre le racisme et l'antitziganisme» (Ip. 14.3877), du 25 septembre 2014 (traitée au CN le 12 décembre 2014 et liquidée); interpellation Luc Recordon, «État de la question de l'antisémitisme et du racisme» (Ip. 14.3921), du 25 septembre 2014 (traitée au CN le 11 décembre 2014 et liquidée); interpellation Ada Marra, «Connaissance des religions comme mesure de lutte contre le racisme et la xénophobie» (Ip. 14.3783), du 24 septembre 2014; postulat Christophe Darbellay, «Renforcer les mesures préventives en matière d'extrémisme violent» (Po. 14.3710), du 11 septembre 2014. Déposé pour la première session de 2015: postulat Ada Marra, «Lutte contre l'islamophobie et l'antisémitisme par des mesures actives de prévention en complément des sanctions pour xénophobie ou racisme» (Po. 14.4127), du 10 décembre 2014.

réintégration. La naturalisation ordinaire constitue la règle et, partant, le type de naturalisation le plus fréquent. Conformément à la structure fédéraliste de la Suisse, la procédure de naturalisation ordinaire comporte trois niveaux: tout Suisse possède le droit de cité cantonal et communal ainsi que la nationalité suisse. Cette structure de la nationalité à trois niveaux se retrouve dans les compétences en charge de la naturalisation ordinaire, pour laquelle les autorités fédérales, cantonales et communales interviennent.

18. La loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse a été adaptée (révision partielle du 21 décembre 2007) en vue de garantir le caractère non discriminatoire et non arbitraire de la procédure de naturalisation; les nouvelles dispositions sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'obligation de motiver tout rejet d'une demande de naturalisation et le droit de recourir contre les refus de naturalisation ont été ancrés au niveau cantonal. Depuis, les cantons ont adapté leur législation, de sorte qu'il soit possible, en cas de rejet d'une demande de naturalisation, de déposer un recours devant une instance judiciaire cantonale.

19. Le 4 mars 2011, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (FF 2011 2639) à l'intention du Parlement. Le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la nationalité le 20 juin 2014, à l'issue de vives controverses et de la procédure d'élimination des divergences entre les deux chambres. Désormais, pour pouvoir demander la naturalisation, il faut être bien intégré, être titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) et avoir vécu au moins dix ans en Suisse. Dans le calcul de la durée de séjour, le temps que le requérant a passé en Suisse entre l'âge de 8 et de 18 ans compte double et celui passé au titre d'une admission provisoire compte pour moitié. Les cantons peuvent, quant à eux, imposer une durée minimale de séjour dans le canton comprise entre deux et cinq ans. Outre le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation, l'aptitude à communiquer au quotidien dans l'une des langues nationales à l'oral et à l'écrit compte désormais parmi les critères d'intégration réussie. On attend en outre des personnes demandant la naturalisation qu'elles encouragent également l'intégration de leur famille. Avant le vote final, les opposants au projet de révision ont dénoncé un texte qui, selon eux, créait un obstacle supplémentaire à l'intégration des jeunes et des jeunes adultes ainsi que des ressortissants de pays autres que l'Union européenne et des personnes séjournant en Suisse à titre provisoire. Le projet a cependant été approuvé par le Parlement.

20. Dans le message concernant la révision totale de la loi sur la nationalité, le Conseil fédéral annonçait déjà qu'il faudrait élaborer une disposition d'exécution dans la foulée de la révision (à ce jour, seule a été édictée l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la LN; RS 141.21). Cette disposition d'exécution aura pour but d'harmoniser les critères et les procédures de naturalisation, de même que de préciser les niveaux de compétence linguistique, les procédures ainsi que certaines notions juridiques qui manquent de clarté. Parallèlement aux conditions définies par la Confédération, les cantons et les communes ont toutefois toujours la possibilité de prévoir leurs propres critères de naturalisation et, par exemple, de fixer des exigences plus strictes en matière d'intégration. Ils doivent cependant observer l'interdiction de discrimination et d'arbitraire ainsi que le principe de proportionnalité. Actuellement en cours d'élaboration, la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la naturalisation sera mise en consultation cette année; sa mouture définitive sera présentée dans le prochain rapport de la Suisse.

21. En janvier 2015, le Conseil fédéral a adopté un avis sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 30 octobre 2014 concernant l'initiative

parlementaire Marra 08.432 «La Suisse doit reconnaître ses enfants»<sup>8</sup>. Il a indiqué qu'il appuyait l'objectif de procédure de naturalisation facilitée pour les étrangers de la troisième génération et souligné qu'une harmonisation des conditions de naturalisation permettra d'éliminer les inégalités juridiques entre cantons. Le 11 mars 2015, le Conseil national a lui aussi abondé dans ce sens; l'objet va maintenant être examiné par le second Conseil.

22. La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) reconnaît que l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la nationalité, en 2009, avait déjà permis de rendre «plus objective la procédure de naturalisation». Mais elle regrette que l'actuel système à trois niveaux ne permette pas de garantir partout une procédure de naturalisation professionnelle et défend l'idée d'un changement radical de système. D'après elle, il faut s'assurer, dans le cadre de la législation actuelle, que les personnes qui demandent la naturalisation connaissent les critères pour une procédure professionnelle, que les organes de naturalisation participent régulièrement à des formations et que des échanges réguliers entre autorités chargées des naturalisations favorisent une procédure plus harmonisée.

23. Il existe d'ores et déjà d'étroits échanges de vues et d'expériences entre l'organe de naturalisation de la Confédération (Secrétariat d'État aux migrations-SEM) et les cantons. Ces échanges ont lieu dans le cadre de la Conférence annuelle des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC). Par ailleurs, le SEM organise régulièrement des conférences et des séances de travail avec les organes cantonaux de naturalisation. Ces échanges permettent d'assurer dans la pratique une procédure de naturalisation non discriminatoire. La Confédération et les cantons s'efforcent en outre de garantir une procédure transparente: aujourd'hui déjà, ils mettent à la disposition des requérants des informations détaillées sur la naturalisation. Les bases légales pertinentes, les directives, la jurisprudence et d'autres informations telles que le déroulement de la procédure et la double nationalité sont accessibles au public et consultables en ligne.

24. Certains cantons ont pris des mesures supplémentaires: afin de favoriser une évaluation équitable et non discriminatoire de la notion d'intégration des personnes qui demandent la naturalisation, le canton d'Argovie a proposé aux membres des commissions communales de naturalisation des formations sur le thème de la discrimination, lesquelles ont été animées par un spécialiste et ont reçu le soutien du SLR; le canton de Lucerne a développé à l'intention des communes, en se basant sur la jurisprudence cantonale, des lignes directrices visant la garantie d'une procédure non discriminatoire; en collaboration avec les responsables communaux de la naturalisation, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a consacré en 2004 un guide à la procédure ordinaire; de plus, l'office cantonal des affaires sociales organise régulièrement des conférences de haut niveau lors des réunions communales sur la naturalisation; ces conférences contribuent à l'harmonisation de la pratique jusqu'au niveau communal.

### **Suite donnée aux recommandations formulées au paragraphe 16 des observations finales du Comité**

**Le Comité engage vivement l'État partie à éliminer toute discrimination indirecte et tout obstacle injustifié à l'exercice par les personnes admises sur son territoire à titre provisoire de leurs droits fondamentaux. À cet égard, le Comité rappelle à l'État partie que, comme indiqué dans sa recommandation générale n° 30 (2004) sur la discrimination contre les non-ressortissants, l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des**

<sup>8</sup> [www.dffp.admin.ch](http://www.dffp.admin.ch) > Actualité > News > Communiqué du 21.01.2015 > «Pour une naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la troisième génération».



**buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but. Le Comité recommande à l'État partie de lever les restrictions disproportionnées des droits des personnes admises sur son territoire à titre provisoire, et en particulier des résidents de longue date, en les autorisant à se déplacer librement dans l'État partie et en facilitant le regroupement de leur famille et leur accès à l'emploi, à des possibilités d'éducation et à des soins de santé.**

25. Il convient tout d'abord de souligner que la situation juridique des personnes admises en Suisse à titre provisoire s'est nettement améliorée avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 6 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ainsi, les personnes admises à titre provisoire peuvent faire venir en Suisse les membres de leur famille et exercer une activité lucrative indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi et de la situation économique. De plus, chaque canton perçoit un forfait d'intégration pour toute personne qu'il admet provisoirement sur son territoire. Enfin, les personnes admises en Suisse à titre provisoire ont la possibilité, après un séjour de cinq ans, de déposer une demande d'octroi de permis de séjour.

26. *Règlement de l'admission à titre provisoire:* aux termes de l'article 44 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi; RS 142.31), le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) prononce, en règle générale, le renvoi et en ordonne l'exécution lorsqu'il rejette la demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière. Il examine d'office si l'exécution est éventuellement empêchée (voir art. 83 ss LEtr). Si l'exécution du renvoi n'est pas licite (car contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international), ne peut être raisonnablement exigée (personne mise concrètement en danger) ou n'est pas possible (empêchements d'ordre technique), le SEM décide d'admettre provisoirement la personne sous réserve de l'article 83, alinéa 7, LEtr. Aux termes de cet article, l'admission provisoire constitue une mesure de substitution à l'exécution impossible d'une décision de renvoi. Dans la plupart des cas, une admission provisoire est ordonnée du fait de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi (70 % des admissions provisoires). Cette mesure concerne les personnes qui proviennent de pays en proie à une guerre civile ou à une violence générale, en premier lieu la Somalie (2 609 admissions provisoires pour inexigibilité de l'exécution du renvoi), suivie de l'Afghanistan (1 826), du Sri Lanka (1 307) et de l'Irak (1 160)<sup>9</sup>.

27. *Aménagement, durée et fin de l'admission provisoire:* le canton de séjour délivre un permis F aux personnes admises provisoirement. Ce permis est valable au plus un an et est prolongé par les autorités cantonales des migrations. Le SEM vérifie périodiquement si les conditions pour la décision d'admission provisoire sont encore réunies. Si elles ne le sont plus, il lève l'admission provisoire et ordonne l'exécution du renvoi (voir art. 84 LEtr). Les personnes admises provisoirement sur le territoire suisse qui y séjournent depuis plus de cinq ans peuvent obtenir une autorisation de séjour en fonction de leur niveau d'intégration, de leur situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays de provenance (voir art. 84, al. 5, LEtr). Ces demandes sont examinées de manière approfondie sous l'angle des critères précités. Il ressort de la statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur pour les années 2009 à 2013 que, chaque année, entre 2 000 et 3 000 autorisations de séjour ont été délivrées pour ce motif. Environ 84 % d'entre elles ont été octroyées à des personnes qui étaient déjà admises sur le territoire à titre provisoire<sup>10</sup>.

28. Il est exact qu'en vertu du droit en vigueur, des restrictions sont imposées aux personnes admises provisoirement qui veulent se rendre à l'étranger. Entre mars 2010 et décembre 2012, ces personnes pouvaient voyager sans restriction aucune. Cette liberté de

<sup>9</sup> Pour un complément d'informations: Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013. Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur. Berne, 30 juin 2014.

<sup>10</sup> Ibid.

circulation a toutefois été critiquée par le biais de différentes initiatives politiques suite au constat que les personnes admises à titre provisoire étaient de plus en plus nombreuses à se rendre également dans leur pays d'origine. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV; RS 143.5) prévoit depuis décembre 2012 des motifs de voyage pour les personnes admises provisoirement. Les voyages à l'étranger sont autorisés pour raisons humanitaires ou pour d'autres motifs tels que le décès ou la maladie d'un membre de la famille ou encore des manifestations scolaires et sportives. Les voyages dans le pays d'origine ou de provenance ne sont autorisés qu'à titre exceptionnel (voir art. 7 et 9 ODV). Trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, les voyages à l'étranger pour d'autres motifs sont possibles (par ex. motifs professionnels et visite de la famille) si la personne admise provisoirement est intégrée en Suisse (voir art. 9, al. 4, let. b, ODV).

29. Au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans peuvent bénéficier du regroupement familial (voir art. 85, al. 7, LEtr). Celui-ci est autorisé si la personne admise provisoirement dispose d'un logement approprié, si la famille ne dépend pas de l'aide sociale et si ses membres vivent en ménage commun. La décision d'autoriser l'entrée sur le territoire aux membres de la famille d'une personne admise provisoirement doit tenir compte du critère de protection de la famille.

30. La personne admise à titre provisoire peut choisir librement son lieu de résidence sur le territoire du canton auquel elle a été attribuée. Les autorités cantonales peuvent toutefois assigner un lieu de résidence ou un logement sur le territoire cantonal aux personnes admises provisoirement qui n'ont pas été reconnues comme réfugiés et qui touchent des prestations de l'aide sociale (voir art. 85, al. 5, LEtr). Les personnes admises à titre provisoire qui souhaitent résider dans un autre canton peuvent soumettre au SEM une demande de changement de canton (voir art. 85, al. 3 et 4, LEtr). Après audition des cantons concernés, le changement de canton est prononcé si le droit au principe de l'unité de la famille prévaut ou en cas de menace grave. L'accord des cantons concernés est nécessaire dans tous les autres cas.

31. L'article 19 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit, quel que soit le statut de la personne soumise à l'enseignement obligatoire si celle-ci est étrangère. Ce droit fondamental est également ancré dans différentes conventions internationales. Par conséquent, les enfants de personnes admises à titre provisoire ont le droit d'être scolarisés. Aux termes de l'article 62 Cst., l'instruction publique est du ressort des cantons. Ceux-ci pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction et la surveillance des autorités publiques.

32. Les personnes admises à titre provisoire sont couvertes par l'assurance des soins, étant donné que toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie, ou être assurée par son représentant légal, dans les trois mois qui suivent sa prise de domicile ou sa naissance en Suisse (art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, LAMal; RS 832.10)<sup>11</sup>. L'assurance déploie ses effets dès le dépôt de la demande d'asile, de la décision d'admission provisoire ou de l'octroi de la protection provisoire (art. 7, al. 5, de l'ordonnance sur l'assurance-maladie du 27 juin 1995, OAMal; RS 832.102). Par conséquent, les personnes admises à titre provisoire ont droit à toutes les prestations octroyées dans le cadre de l'assurance de base.

---

<sup>11</sup> Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10).

33. Le canton verse une aide sociale aux personnes provisoirement admises qui sont dans le besoin. Cette aide sociale pour les réfugiés provisoirement admis est la même que pour les réfugiés ayant obtenu l'asile.

34. Les autorités cantonales peuvent accorder aux personnes admises à titre provisoire une autorisation d'exercer une activité lucrative indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi et de la situation économique (art. 85, al. 6, LEtr). En matière de droit du marché du travail, les réfugiés admis provisoirement bénéficient du même traitement que les autres réfugiés (art. 61 LAsi) et peuvent donc prétendre à une autorisation d'exercer une activité lucrative indépendamment de la conjoncture en Suisse.

35. *Mesures légales prévues en vue de favoriser l'intégration, sur le marché du travail, des personnes qui relèvent du domaine de l'asile:* en règle générale, les personnes admises à titre provisoire séjournent en Suisse plusieurs années voire y restent. Néanmoins, elles sont souvent mal intégrées sur le marché du travail: le taux d'activité des personnes en âge d'avoir une capacité de gain (personnes âgées de 16 à 65 ans) se situait entre 35 et 40 % ces dernières années. Ce faible taux s'explique par l'insuffisance des compétences professionnelles, la situation sur le marché de l'emploi et des règles administratives restrictives (voir plus haut l'obligation d'être titulaire d'une autorisation en cas de changement de canton et d'exercice d'une activité lucrative). De plus, les employeurs doivent prélever une taxe spéciale sur les revenus provenant d'une activité lucrative (voir art. 88 LEtr en lien avec l'article 86 LAsi). Du fait des revenus relativement faibles des personnes admises provisoirement, cette retenue de 10 % sur le salaire, prélevée en plus de l'impôt à la source (10 %), dissuade les personnes d'exercer une activité lucrative. Le Conseil fédéral est d'avis que l'intégration sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire peut être favorisée par des mesures incitatives à leur égard et par la suppression des barrières administratives pour les employeurs. Pour qu'elles soient mieux intégrées sur le marché de l'emploi, il faut que les personnes admises provisoirement soient considérées comme faisant partie intégrante du «potentiel indigène». C'est pour cette raison que le projet de loi visant la mise en œuvre de l'article 121a Cst. prévoit la suppression de l'obligation de prélèvement d'une taxe spéciale sur les revenus provenant d'une activité lucrative et de l'obligation d'autorisation de travail pour ce groupe de personnes. Ces propositions vont dans le sens d'un rapport établi par les services cantonaux du travail et des migrations<sup>12</sup>. Le projet de loi a été mis en consultation du 11 février au 28 mai 2015.

36. *Rapport en réponse au postulat 14.3008 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 14 février 2014:* par ce postulat, le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment améliorer le statut des étrangers admis à titre provisoire dans la loi sur l'asile et dans la loi sur les étrangers, voire dans une nouvelle réglementation. Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, ce qu'a fait le Conseil national le 12 juin 2014. Le rapport, qui doit être disponible courant 2015, répond également aux postulats Hodggers du 29 septembre 2011 (11.3954 «Limitation de l'admission provisoire») et Romano du 26 septembre 2013 (13.3844 «Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité»).

37. D'autres mesures de la Confédération, des cantons et des communes se focalisent, elles aussi, sur la situation des étrangers admis en Suisse à titre provisoire. Ainsi, les programmes d'intégration cantonaux (PIC) prévoient des mesures visant à améliorer l'employabilité de cette catégorie d'étrangers (et des réfugiés). Le 26 janvier 2015, le dialogue sur l'intégration de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (une plate-forme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes) s'est

---

<sup>12</sup> Association des offices suisses du travail AOST, Association des services cantonaux de migration ASM. Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Berne, novembre 2014.

fixé pour objectif, avec les partenaires sociaux impliqués, d'intégrer sur le marché du travail un plus grand nombre de réfugiés reconnus et d'étrangers admis à titre provisoire. En plus de la Société suisse des entrepreneurs et de GastroSuisse, les organisations professionnelles Allpura, hotelleriesuisse et swisstafing participent désormais elles aussi au dialogue sur l'intégration.

38. En 2014, la CFM a élaboré des documents sur le thème de la protection des personnes déplacées et des dispositifs de protection: une étude de référence s'est penchée sur les besoins de protection de différents groupes de personnes déplacées ainsi que sur les défis actuels et futurs qui se posent à l'octroi de protection. Une analyse des données SYMIC<sup>13</sup> de 133 000 étrangers admis à titre provisoire a été réalisée dans le but d'évaluer le séjour de ces personnes. Il en ressort qu'au cours des 20 dernières années, la part des personnes admises à titre provisoire qui gardent longtemps ce statut n'a cessé d'augmenter (la part de celles qui bénéficient de ce statut durant 16 ans et plus progresse de manière continue depuis 1994 et représente environ 12 % des personnes admises à titre provisoire). S'appuyant sur ces résultats, la CFM a formulé quatre recommandations concernant l'octroi actuel et futur de protection. Elle recommande en particulier d'introduire un statut complémentaire de protection. Celui-ci serait reconnu dans le cadre de la procédure d'asile lorsqu'une personne qui ne satisfait pas aux exigences liées à l'octroi du statut de réfugié subit de mauvais traitements en cas de retour dans son pays d'origine. Il accorderait à ces personnes les mêmes droits qu'aux réfugiés reconnus, sans différences cantonales (concernant par exemple l'autorisation de travailler), et, après une période de six ans au maximum, les personnes pourraient obtenir une autorisation de séjour régulière. La CFM recommande par ailleurs d'introduire une règle transitoire pour les 24 000 étrangers admis à titre provisoire qui résident actuellement en Suisse. Ces recommandations vont maintenant alimenter le débat public.

---

<sup>13</sup> SYMIC: système d'information central sur la migration du Secrétariat d'État aux migrations (SEM).