



# UNION INTERPARLEMENTAIRE

**Thème : Le Rôle du Parlement dans la lutte contre la discrimination raciale**

**10 octobre 2012, Salle XXI, Palais des Nations**

**Présenté par : Dr Lucrezia Meier-Schatz**  
Membre de l'Assemblée fédérale de la Suisse (Conseil national) et de la  
délégation de l'Assemblée fédérale à l'Union interparlementaire

\*\*\*\*\*

## Introduction

Mesdames, Messieurs,

C'est avec un réel plaisir et un grand honneur que je participe, au nom de l'Union interparlementaire, UIP, à ce débat dans le cadre du suivi du groupe de travail intergouvernemental sur l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

Plus de 10 ans après l'adoption de ces importants documents, il est indéniable que de progrès notables ont été réalisés dans la mise en œuvre des actions recommandées. Toutefois, nous devons nous rendre à l'évidence, à notre grand dépit, de la dure réalité des faits de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée.

Des vagues successives de déplacement de populations par suite de conflits et de crises économiques et financières continuent hélas d'entretenir la prévalence de ces fléaux. Bien que la discrimination envers les 'étrangers' soit la plus palpable, il ne devrait pas nous échapper qu'elle prévaut également à l'intérieur d'un même pays entre les populations des villes et celles des campagnes, entre les riches et les pauvres, les lettrés et les analphabètes, les chômeurs et ceux qui ont des occupations. L'ensemble de ces fléaux hypothèquent dangereusement la consolidation de la démocratie et ruinent nos efforts quotidiens en faveur de la coexistence pacifique d'une société multiculturelle riche de ses différences.

Sans être inquiétante, cette situation requiert cependant une plus grande mobilisation de tous les acteurs de la vie sociopolitique portée par une volonté politique dans l'élaboration des mesures, et l'affectation de ressources suffisantes à la mise en œuvre de politiques et programmes relatifs à une lutte efficace contre ces fléaux.

En tant que représentation de la nation dans sa diversité, le Parlement constitue déjà, en principe, l'illustration parfaite de la négation de la discrimination. Dans les faits, le Parlement doit proposer à la société ce reflet de cohésion dans la diversité en vue de recueillir son adhésion à un projet de vie communautaire ayant aussi comme mode de fonctionnement la tolérance, l'acceptation de l'Autre en tant qu'être jouissant des mêmes droits de l'homme et la différence.

De par ses prérogatives, l'institution parlementaire se doit d'être le bastion de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Il doit offrir le forum de discussion devant aboutir à l'élaboration des stratégies adéquates contre ces fléaux, et pour une meilleure coexistence pacifique de toutes les composantes de la société.

C'est du moins la conviction de l'Union interparlementaire, organisation internationale des parlements nationaux, qui a intégré la lutte contre toutes formes de discrimination y compris raciale dans ses axes d'intervention prioritaires. Conformément aux engagements pris lors de la réunion parlementaire en octobre 2001, <http://www.ipu.org/splz-f/durban01.htm>, en marge de la Conférence de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, l'UIP a toujours encouragé ses membres à élaborer des mécanismes adéquats devant permettre de lutter contre ces fléaux, véritable défis au respect, à la promotion des droits de l'homme, et à la consolidation de la démocratie.

Permettez-moi d'illustrer à travers les exemples suivants les actions significatives de l'UIP au nombre de ses initiatives en accord avec l'esprit de la Conférence de Durban :

- a. le projet de l'UIP sur la contribution du Parlement dans le processus de réconciliation nationale en Afrique anglophone, 2009-2011, qui a permis l'élaboration de plans d'action parlementaires articulés autour de la culture de la tolérance, de la participation de tous sans aucune distinction à la gestion des affaires publiques, et du respect de l'Autre pour une meilleure coexistence pacifique des populations.
- b. la conférence parlementaire internationale sur *les Parlements, les minorités et les peuples autochtones : participation effective à la vie politique*, <http://www.ipu.org/splz-f/chiapas10/declaration.pdf>, Chiapas, Mexique, 31 octobre -3 novembre 2010.
- c. le séminaire sur la liberté d'expression : *le Parlement et la promotion de la tolérance*, <http://www.ipu.org/splz-f/sfe.htm>, Genève, 25-27 mai 2005.

M'inspirant de la Déclaration finale de la réunion parlementaire et des recommandations de la Conférence de Durban en ce qui concerne le rôle que le Parlement peut y jouer, j'articulerai ma présentation autour de quatre axes :

## **I. Créer un environnement favorable au Parlement à une lutte contre la discrimination raciale**

Comme je l'ai dit dans ma note introductive, en tant qu'émanation du peuple, le Parlement doit refléter la diversité des populations qu'il représente. En amont, cette diversité doit être manifestée au sein même des partis politiques qui présentent des candidats aux élections législatives même si une fois élu le parlementaire devient l'élu de la nation. Les parlements d'Afrique du Sud, d'Australie, du Brésil, du Canada et de la Nouvelle Zélande, illustrent la représentation multiraciale que nous prôtons ici.

Dans l'organisation pratique au sein du Parlement, et conformément au principe de la gestion inclusive des affaires parlementaires, toutes les dispositions doivent être prises afin de permettre la participation de tous ses membres, sans aucune discrimination. Très souvent, le principe de l'équilibre est souvent observé entre la majorité et l'opposition. Nous pensons qu'on devrait l'appliquer également (dans le cadre d'une importante diversité ethnique) de manière à permettre la participation de cette diversité dans la vie parlementaire. A cet effet cette diversité doit être reflétée au niveau :

- a. du Bureau de Parlement
- b. des commissions permanentes
- c. des autres structures parlementaires
- d. des commissions d'enquêtes

De même, il convient de porter la même attention dans l'organisation des discussions en plénière. Des sentiments d'injustice suite à des faits avérés de discrimination – violation de la liberté d'expression, intimidation ou toute forme de menace - ne sont pas en effet de nature à permettre le bon déroulement des débats parlementaires.

L'ensemble de ces règles de fonctionnement doivent transparaître dans le règlement intérieur du Parlement. Il est du devoir de tous les parlementaires de s'y conformer strictement. Des mesures disciplinaires devraient également être proposées contre tout acte ou propos de la part d'un des membres du Parlement assimilable au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée. Nous estimons qu'en tant que représentants du peuple et décideurs politiques, nous devons donner le bon exemple et afficher clairement notre hostilité contre tout acte de discrimination.

Les dispositions précitées devraient prédisposer les élus du peuple à mener une lutte efficace contre la discrimination raciale et impulser toutes les actions qui y seront menées.

Dans le cadre de son organisation interne, le Parlement devra prévoir la mise sur pied d'un réseau chargé de suivre la question du racisme et de la discrimination qui y est liée. Véritable point d'alerte au sein du Parlement, cette structure aura la responsabilité de maintenir constamment informé le Parlement et de lui faire des propositions concrètes pour des actions diligentes. De même, dans son rapport annuel, le Parlement devra prévoir une rubrique sur les actions qu'il a menées contre la discrimination raciale.

## **II. Bâtir un cadre juridique intégrant les normes internationales contre la discrimination raciale et en assurer la mise en œuvre effective**

Conformément à ces prérogatives de vote de loi, d'approbation de budget et de contrôle de l'action de l'Exécutif, le Parlement dispose de moyens pour contribuer à l'élaboration de stratégies de lutte contre la discrimination raciale.

Mais avant tout, il y a un préalable auquel il faudrait satisfaire. Le Parlement dispose-t-elle d'une politique en matière de lutte contre la discrimination ? Cette problématique fait-elle partie de ses actions prioritaires? Si oui quelle est son approche ?

Cette première étape déterminera les actions que le Parlement entreprendra par la suite.

### **1. Etat des lieux du cadre juridique national en faveur de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée**

La toute première démarche que nous devrions entreprendre en tant que parlementaires serait de procéder à l'état des lieux de cadre juridique. Cet exercice, facilité par des spécialistes de la question au sein de l'exécutif, nous permettra de nous rendre compte des outils et ressources dont nous disposons dans le cadre de l'aménagement ou du réaménagement de notre législation contre la discrimination raciale.

Sommes-nous en phase avec les normes internationales et régionales pertinentes ? Si oui, quel usage en faisons-nous ? Disposons-nous des politiques et programmes articulés en faveur de la lutte contre la discrimination raciale? Sommes-nous à jour avec les mécanismes onusiens chargés de veiller à la bonne application des Conventions relatives à la lutte contre la discrimination raciale, notamment le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD ? Que fait l'Exécutif des recommandations de ce Comité ? Quel accueil et usage le Parlement a-t-il fait de la Déclaration et du Programme d'action de Durban ?

Les réponses apportées à ces questions, non-exhaustives, constituent la trame des actions que le Parlement devrait entreprendre.

## **2. Aménagement d'un cadre juridique approprié contre la discrimination raciale**

Les instruments internationaux et régionaux contre la discrimination raciale prescrivent des normes pour permettre une lutte efficace contre ce fléau. A cet égard, au cas où nos pays n'y ont pas encore adhéré, le Parlement devra les interpeler et les encourager à les ratifier sans délais. En cas de réserves émises à l'une ou plusieurs de ces conventions, le Parlement devra s'enquérir des motivations y relatives et entrevoir la possibilité de les faire lever autant que faire se peut.

Dans le cas de la ratification de ces instruments, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles et la Convention relative au statut des réfugiés et son protocole, le Parlement devra prendre toutes les dispositions afin de les refléter dans la législation nationale à travers la création d'un cadre normatif et institutionnel adéquat conformément à la mise en œuvre des instruments ainsi ratifiés. Les recommandations de la Déclaration et du Programme d'action de Durban devront également y être intégrées. Des thèmes sensibles tels que : égalité de traitement, question des minorités (dans les pays où cette question est très sensible), liberté d'expression et d'association pour tous, statut des personnes d'origines étrangères (dans le cadre du respect de leurs droits) feront l'objet d'une attention particulière.

Permettez dans ce contexte que je rappelle l'engagement de mon pays, la Suisse, en la matière. Vous n'êtes pas sans l'ignorer, notre pays pluri- et multiculturel, a créé en 2001 suite à la conférence de Durban, le Service de lutte contre le racisme (SLR), rattaché au Département fédéral de l'intérieur. Des nombreux projets ont vu le jour, mais les défis demeurent. Aussi pour favoriser l'égalité des chances et prévenir toute discrimination, l'Office fédéral des migrations (ODM) soutient financièrement de nombreuses activités visant à faciliter l'intégration sociale et professionnelle des personnes d'origines étrangères (réfugiés et personnes admises à titre provisoire). Nous ne taisons pas l'égalité des chances peut être freinée par la discrimination directe ou indirecte, raison pour laquelle le parlement vise dans sa politique à promouvoir l'intégration des migrants et à les soutenir dans le développement de leurs capacités – cette politique d'intégration va de pair avec une politique de lutter contre la discrimination. Rappelons-le : notre Constitution fédérale interdit tout type de discrimination, protège la liberté de croyance, de conscience et de langue.

Outre la norme pénale antiraciste, il existe dans notre législation de nombreuses dispositions du droit constitutionnel, privé, pénal et administratif contre la discrimination. Selon une large majorité de notre parlement les bases juridiques existantes en Suisse offrent pour l'instant une protection suffisante contre les discriminations. Mais de toute évidence il appartient au Parlement d'être vigilant.

Cette vigilance est nécessaire dans tous les pays. Car une fois les lois votées, le Parlement doit veiller à leur mise en œuvre facilitée, si nécessaire, par des décrets d'application appropriés. Il s'agit d'assurer le suivi dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale à travers l'interpellation, les questions orales et écrites et les commissions d'enquête.

Plus concrètement, les lois d'origine parlementaire et gouvernementale, les politiques, programmes et mécanismes devant favoriser la lutte contre la discrimination raciale sont essentiels – encore faut-il que l'accès à la justice soit par la suite garanti.

Nous constatons en Suisse par exemple que peu de procès pour discrimination ont été intentés au cours de dix dernières années. Pour mieux appréhender les mécanismes qui font obstacle à l'accès à la justice, les différentes instances (Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Bureau fédéral d'égalité pour les personnes handicapées, le Service de lutte contre le racisme, la Section politique des droits de l'homme, l'Office fédéral de la justice) ont mandaté le Centre suisse de

compétence pour les droits humains de réaliser une étude à cet effet. Le mandat englobe tous les secteurs de la discrimination et prend en compte les étapes préjudicielles (p.ex. l'offre de consultation juridique en amont d'un procès).

A l'échelon de notre Union interparlementaire, le Parlement devra recommander la révision du Code pénal en vue d'y introduire, si c'était nécessaire, des dispositions appropriées contre des actes de discrimination. Une collaboration entre le Parlement et le pouvoir judiciaire est requis à cet effet. Cette collaboration devrait également prévaloir afin de permettre à ces deux institutions de coordonner leurs actions et d'en faire le suivi et de présenter des rapports périodiques y relatifs. Les données empiriques qui y seront relevés permettront de mieux suivre la prévalence de ces fléaux et de proposer des moyens appropriés pour mieux les extirper.

En relation avec les Ministères concernés, le Parlement devra également veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes<sup>1</sup> spécifiques de formation des forces armées et de police, des magistrats. A l'initiative du Parlement, le code de déontologie de ces différents corps devrait reprendre des dispositions des conventions contre la discrimination de même que des recommandations pertinentes de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

Ces programmes doivent également s'étendre à l'enseignement primaire et secondaire, périodes sensibles au cours desquelles les enfants et les jeunes sont influençables et dépendants des influences de leur environnement familial et social. Il est indispensable de permettre leur épanouissement dans un climat de tolérance et de l'acceptation de l'Autre.

En termes d'outils devant accompagner et matérialiser les actions concrètes contre la discrimination, plusieurs mécanismes ont été créés en Europe. Par exemple

Pays	Institution
Autriche	Commission pour l'égalité de traitement
Belgique	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Chypre	Bureau de Commissaire pour l'administration
Danemark	Institut danois pour les droits de l'homme
Estonie	Chancelier de la justice
Finlande	Bureau de l'Ombudsman pour les minorités ; tribunal national de lutte contre la discrimination
France	Haute Autorité de lutte contre les Discriminations et pour l'égalité
Hongrie	Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques ; Autorité pour l'égalité de traitement
Irlande	Autorité pour l'égalité ; tribunal pour l'égalité
Italie	Bureau de lutte contre la discrimination raciale
Lettonie	Bureau national Letton des droits de l'homme
Lituanie	Ombudsman pour l'égalité des chances
Luxembourg	Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale
Pays-Bas	Commission pour l'égalité de traitement
Norvège	Centre contre la discrimination ethnique
Portugal	Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale
Roumanie	Conseil national de lutte contre la discrimination raciale
Slovaquie	Centre national pour les droits de l'homme
Suède	Ombudsman contre la discrimination ethnique
Suisse	Commission fédérale contre le racisme

Source : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, exemples de bonnes pratiques : Organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, janvier 2006.

<sup>1</sup> Enseignement contre la discrimination, vulgarisation et explication des lois votées, tournées de sensibilisation dans les communautés, affichage de posters contre la discrimination dans les lieux de travail, spots radiodiffusés et télévisés, sketches.

Je voudrais appeler votre attention sur la nécessité pour le Parlement d'instituer une collaboration avec ces mécanismes en vue de s'informer de leur travail et de prendre en compte leurs recommandations et avis dans le cadre du travail parlementaire contre la discrimination raciale.

Comme je l'ai dit précédemment, et je me réfère une fois encore à mon pays. Nous avons deux instances complémentaires : la Commission fédérale contre le racisme et le Service de lutte contre le racisme. Celui-ci est l'interlocuteur au sein de l'administration fédérale pour toutes les questions relatives à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, alors que la Commission fédérale contre le racisme, qui a vu le jour en 1995, est une commission extraparlamentaire instituée par le Conseil fédéral et a un objectif bien plus large. Cette commission suit de près l'actualité et publie régulièrement un agenda politique du racisme et de l'antiracisme. Cet agenda est un outil important tant pour le public que pour l'administration et les parlementaires. Cet outil contient aussi les interventions parlementaires touchant plus particulièrement les minorités discriminées en raison de leur ethnie, de leur origine, de leur religion ou de leur couleur de peau. Cet instrument de travail est mis à jour après chaque session parlementaire. Il reflète les préoccupations politiques et sert de baromètre. Cette commission est subordonnée au Département fédéral de l'Intérieur. Elle est autorisée à exiger des services de la Confédération les renseignements nécessaires à l'exécution de ses tâches. De plus elle peut entretenir des contacts directs avec d'autres organes et services à tous les échelons politiques.

Pour que les travaux aboutissent – il est nécessaire de mettre à disposition des organes spécifiques les moyens financiers pour garantir un travail efficace et productif. Le Parlement suisse débat année après année dans le cadre du budget alloué à la Confédération des moyens financiers destinés à l'intégration des migrants, au soutien des réfugiés et requérants d'asile, à la lutte contre la discrimination, aux organes mis en place pour garantir le respect de notre Constitution et des conventions et traités internationaux signés par la Suisse.

D'autres pays ont eu aussi mis en place des outils spécifiques, des mécanismes et des structures parlementaires de lutte contre la discrimination. A titre d'exemple, je retiens la Hongrie : la Hongrie [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/good\\_practices/1-specialised%20bodies/sb\\_hungary\\_pcn\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/good_practices/1-specialised%20bodies/sb_hungary_pcn_FR.asp)

## **I. Allocation de ressources suffisantes pour la mise en œuvre de programmes et politiques articulés**

Des ressources suffisantes sont nécessaires à l'exécution des programmes et politiques ainsi élaborés. Dans cette optique, il est du ressort du Parlement de proposer l'affectation de ces ressources afin de permettre la mise en œuvre des actions décidées. Il est bien entendu que les ministères concernés, comptables de la mise en œuvre de ces programmes et des moyens alloués, doivent en rendre compte dans le cadre du contrôle de l'action du gouvernement.

## **II. Mesures spécifiques de prévention contre la discrimination raciale en amont**

Facteur canalisateur de l'opinion publique, sensibilisateur et incitateur des citoyens, les partis politiques ont un impact profond et structurant sur la vie de la société. En tant que tel, le Parlement devrait initier des actions en vue de la révision de la charte des partis politiques. Le but de cette révision est d'inclure dans cette charte des dispositions prévenant et réprimant tout acte ou propos pouvant être assimilé au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée. S'inspirant de la version de la charte intégrant des dispositions contre la discrimination, les partis politiques devraient eux-mêmes proposer des sessions de formation à leurs adhérents sur la culture de la tolérance.

Dans la même optique, des dispositions similaires devraient être prévues dans le cadre des consultations électorales considérant le risque potentiel de débordement qu'elles pourraient contenir.

Dans la rubrique des mesures de prévention, le Parlement devra encourager l'Exécutif à étudier les possibilités de prévoir des mesures spéciales d'urgence devant permettre la gestion efficace de flux de réfugiés/ proposer des palliatifs aux crises économiques et financières. L'objectif visé est de gérer la manifestation bruyante des sentiments nationalistes lors de la survenue de ces crises.

### **III. Organiser des missions parlementaires de sensibilisation contre la discrimination**

C'est l'une des missions au cours de laquelle l'intervention du parlementaire s'avère déterminante.

Comme mentionné précédemment, la prévention notamment l'éducation est la principale mesure de lutte en amont contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. A cet effet, des missions parlementaires de sensibilisation sont nécessaires pour instiller la culture de la tolérance et de l'acceptation de l'Autre. L'UIP a favorisé la mise en place des activités de cette nature en Sierra Leone dans le cadre de son projet sur la Contribution du Parlement dans le processus de réconciliation nationale. Des tournées parlementaires ont couvert presque l'ensemble du territoire national où des parlementaires ont entretenu les populations de leur travail et surtout de la nécessité d'une coexistence pacifique de toutes les franges de la société.

Bien qu'élu de la nation, le parlementaire effectue des descentes dans sa circonscription. Cette occasion devrait lui permettre d'organiser des discussions sur la vie de sa circonscription impliquant toutes celles et tous ceux qui y vivent.

### **IV. Renforcer la collaboration avec les autres acteurs**

La collaboration du Parlement avec les autres acteurs est plus que jamais indispensable surtout en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Le premier acteur est l'Exécutif qui est appelé à rendre compte de ses actions au Parlement. Celui-ci pourrait disposer alors de cette opportunité pour proposer une reformulation des stratégies ou des mesures ciblées contre la discrimination.

Comme les parlementaires, la société civile et les ONGs sont des acteurs du terrain vivant au quotidien des manifestations de la discrimination raciale. Ces acteurs sont d'une grande contribution au travail parlementaire contre la discrimination raciale. Ils peuvent potentiellement répercuter les actions du parlement – en l'occurrence les lois votées- sur le terrain et en retour transmettre au Parlement l'impact de ces lois et les difficultés rencontrées dans le cadre de leur mise en œuvre. De même, en tant que témoins privilégiés d'actes de discrimination, ils peuvent rapporter les faits ainsi vécus au Parlement, source potentielle de nouvelles propositions ou d'amendement de lois.

Les institutions internationales, notamment l'Union interparlementaire (IUP), l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR), de même que d'autres partenaires au développement constituent des soutiens de choix pour accompagner le Parlement dans la lutte contre la discrimination.