

Protéger contre les discriminations pour intégrer? Un changement de mentalité est en marche

La protection contre les discriminations doit occuper une place importante dans les débats sur l'intégration. Cela n'a pas été le cas jusqu'ici. Le projet de révision de la loi sur les étrangers inclut des dispositions répondant à cette exigence. Il jette ainsi les bases d'un changement de mentalité, pour autant, bien sûr, que les actes suivent les paroles.



L'intégration au sens social dépend de la volonté du milieu d'accueil d'abolir les obstacles structurels et individuels qui entravent l'accès au logement, au travail, à la formation et aux loisirs.

Photo: Keystone

Ces dernières années, tout le débat sur l'intégration s'est articulé autour du principe «encourager et exiger». Ce dernier terme porte sur les moyens d'inciter les immigrants vivant en Suisse à s'impliquer concrètement en faveur de leur intégration. L'apprentissage de la langue locale en constitue un exemple. Les mesures adoptées sous le titre «encourager» visent à soutenir les immigrés dans leurs efforts d'intégration. Dans ce contexte, il est surtout question de développer les cours de langue subventionnés et de prendre des mesures d'encouragement spécifiques (par exemple la primo-information ou des services de traduction). Le débat part généralement de l'hypothèse que l'intégration est une prestation individuelle. La politique d'intégration de la Confédération vise à renforcer le caractère contraignant du principe «encourager et exiger» et cherche à accélérer l'adaptation de la population migrante aux règles et structures de la société d'accueil. Cette conception plutôt individualiste et asymétrique de l'intégration est une constante du débat¹.

La question de savoir dans quelle mesure les structures sociales existantes favorisent

ou contrarient l'intégration de la population immigrée est le plus souvent occultée dans les discussions sur la formule «encourager et exiger». La protection contre les discriminations doit toutefois occuper une place importante dans cette problématique. Voilà pourquoi il faut saluer son inscription dans les dispositions du projet de loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)².

Pourquoi faut-il une protection contre la discrimination?

L'intégration au sens social dépend de la volonté du milieu d'accueil d'abolir les obstacles structurels et individuels qui entravent l'accès au logement, au travail, à la formation et aux loisirs. Selon cette conception, promouvoir l'intégration consiste à démanteler efficacement les barrières à l'intégration – par exemple en combattant la discrimination sur le marché du travail et du logement –, à reconnaître les diplômes obtenus à l'étranger, à consacrer le «droit de rester» et à ouvrir des portails permettant une authentique participation de la population résidente étrangère³. Aux yeux de la société, l'encoura-



Nicole Wichmann

Responsable de projet au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'université de Neuchâtel, collaboratrice scientifique au Centre suisse de compétence pour les droits humains

gement de l'intégration et la protection contre les discriminations sont interdépendants. En fait, les mesures prises dans l'un et l'autre domaines peuvent se dissocier, puisque celles qui visent à réduire la discrimination sont toujours favorables à l'intégration, tandis que toutes les dispositions en matière d'intégration ne sont pas anti-discriminantes⁴.

Jusqu'à présent, la participation à pleine égalité de droits est en défaut

Dans l'optique sociale, la population immigrée est considérée comme intégrée, lorsque cette dernière se voit garantir, par rapport à la population autochtone, une participation et une représentation dans les institutions à des niveaux hiérarchiques similaires, ainsi qu'un accès aux biens comparables. Empiriquement, un renforcement de la protection contre la discrimination se justifie par le fait que cette population ne participe pas encore sur un pied d'égalité aux biens et services de la société d'accueil. Les indicateurs d'intégration publiés par l'Office fédéral de la statistique⁵ révèlent en effet des différences sensibles à divers titres: salaires et positions sur le marché du travail, système éducatif, accès aux soins de santé, chômage, exposition au risque de pauvreté et logement.

Les disparités s'expliquent le plus souvent par le niveau de formation relativement faible de la population immigrée. L'optique centrée sur l'individu ne doit pas faire oublier que les statistiques peuvent aussi révéler des mécanismes d'exclusion sociale. Bien que leurs indicateurs ne disent pas si les différences sont dues à des facteurs individuels ou à des structures discriminantes, ils peuvent servir de point de départ à une discussion sur l'égalité des chances.

La Suisse est en retard sur le plan international

L'extension de la protection contre les discriminations en Suisse se justifie aussi par rapport à l'évolution observée sur le plan international. Le lien entre protection contre les discriminations et politique d'intégration s'est imposé en Europe. L'UE a édicté à cet effet deux directives: la première interdit la discrimination pour des raisons de race ou d'origine ethnique dans divers domaines (travail et emploi, avantages sociaux, sécurité sociale, y compris soins de santé, accès aux biens, aux services et à l'éducation). La seconde interdit sur le lieu de travail toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle⁶. La critique persistante de plusieurs organisations internationales et européennes ainsi que la comparaison avec

d'autres législations sur notre continent montrent que la politique suisse d'intégration est à la traîne⁷. Lors de son dernier examen périodique, à l'automne 2012, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a adressé à la Confédération des recommandations portant principalement sur le racisme et la lutte contre la discrimination. Pour tenir compte des normes ainsi que des critiques formulées par les organismes internationaux de défense des droits de l'homme, la Suisse devrait donc examiner les possibilités d'améliorations qu'offre le cadre légal.

Obstacles à l'inscription dans la loi de la protection contre la discrimination

Deux raisons surtout semblent expliquer le manque de reconnaissance en matière de protection contre la discrimination en Suisse. Premièrement, *la conscience (historique) d'une discrimination ethnico-culturelle* est très peu développée dans un pays fondé sur la volonté de vivre ensemble. C'est d'abord lié à la non-participation des groupes de population concernés au processus politique. Le faible niveau de conscience résulte aussi du fait que l'on sait peu de choses sur les domaines les plus discriminatoires et sur les personnes affectées. Il n'existe en Suisse que des études scientifiques isolées signalant des mécanismes d'exclusion. Les domaines sensibles sont les places d'apprentissage et le marché du travail, le système de formation et la santé publique, mais aussi le contact des autorités et de la police avec les migrants⁸. Le service de lutte contre le racisme (SLR) a présenté au printemps dernier un premier état des lieux, qui sera actualisé tous les deux ans⁹.

Une autre raison réside dans le fait que la *liberté de contracter* revêt une haute importance dans le système juridique suisse. Si le législateur édicte des interdictions de discrimination, il doit effectuer une pesée d'intérêts entre le principe de l'égalité de traitement et la liberté de contracter. Cette dernière comporte la liberté pour l'employeur de décider qui il veut embaucher et pour le bailleur de choisir son locataire¹⁰. La volonté de restreindre la liberté de contracter pour mieux lutter contre la discrimination est donc faible. Jusqu'ici, la majorité parlementaire a régulièrement rejeté les interventions allant dans ce sens. Le refus de la dernière proposition a été expressément motivé par le fait qu'une loi anti-discrimination réduirait trop fortement la liberté de contracter¹¹. En raison de son absence de compétences dans le domaine du droit privé et des rejets parlementaires, la Confédération a exprimé certaines réserves face à une protec-

1 Wicker (2009).

2 Projet de modification partielle de la loi sur les étrangers et projet de loi relatif à l'intégration, du 8 mars 2013.

3 Wicker (2009), p. 42.

4 Egger (200), p. 6.

5 Voir www.ofs.admin.ch, rubriques «Population», «Migration et intégration», «Indicateurs».

6 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

7 Schönenberger (à paraître).

8 Voir notamment Fibbi et al. (2003).

9 SLR (2013).

10 Caplazi et Naguib (2004).

11 Voir les débats parlementaires sur l'initiative Prelicz-Huber Katharina: *Pour une loi contre la discrimination raciale* (10.523). www.parlament.ch, Conseil national, session de printemps 2012, septième séance, 6 mars 2012.

Encadré 1

Références

- Conseil fédéral suisse, *Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales en exécution des motions 06.3445 Fritz Schiesser [...] et 06.3765 Groupe socialiste [...]*. 5 mars 2010, Berne, 2010, Chancellerie fédérale.
- Caplazi Alexandra et Naguib Tarek, «Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt trotz Vertragsfreiheit. Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Notwendigkeit, Nützlichkeit und der inhaltlichen Ausgestaltung eines verstärkten Schutzes vor und bei ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt», *Jusletter*, 7 février 2004.
- Egger Theres, *Intégration et travail – Champs d'activité, acteurs et domaines à développer. Documentation sur la politique d'intégration*, Berne-Wabern, 2003, Commission fédérale des étrangers CFE.
- Service de lutte contre le racisme, *Rapport du Service de lutte contre le racisme – Tour d'horizon et champs d'action*, Berne, 2013, Service de lutte contre le racisme.
- Fibbi Rosita, Kaya Bülent et Piguet Etienne, *Le passeport ou le diplôme? Étude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*, Neuchâtel, 2003, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Schönenberger Silvia, «Rassismus und Diskriminierung», dans Mahon Pascal et al. (éd.), *Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben im Bereich Migration in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane*, Berne, à paraître, Centre suisse de compétence pour les droits humains.
- Schönenberger Silvia et Wichmann Nicole, *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung*, étude SFM n° 59, Neuchâtel, 2011, SFM.
- Conférence tripartite sur les agglomérations, *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers, rapport du 28 mai 2009 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations*, Berne, 2009, Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux.
- Wicker Hans-Rudolf, «Die neue schweizerische Integrationspolitik», dans Pineiro Esteban, Bopp Isabelle et Kreis Georg (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zurich, 2009, Seismo, pp. 23-47.

tion renforcée contre la discrimination en droit privé. Dans le domaine de l'intégration, où la Confédération a davantage de compétences, des impulsions ont toutefois été données ces dernières années.

Inscrire la lutte contre la discrimination dans la politique d'intégration

Les débats de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), qui a réuni des représentants de la Confédération, des cantons et des communes pour évoquer l'avenir de la politique d'intégration suisse, ont posé les bases du présent projet de loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Dans son rapport de 2009 sur l'avenir de la politique suisse d'intégration, la CTA estime que «les discriminations constituent une entrave majeure à l'intégration. Politique d'intégration des étrangers signifie donc toujours aussi lutte contre la discrimination». Le Conseil fédéral dresse le même constat dans son rapport du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération. Depuis lors, il existe ainsi un mandat politique clair pour promouvoir la protection contre la discrimination et mettre en œuvre une politique d'intégration qui encourage en parallèle ces deux aspects.

En vertu du projet de LEI, la Confédération, les cantons et les communes prennent en considération, dans l'accomplissement de leurs tâches, les objectifs d'intégration des étrangers et de protection contre la discrimination. La Confédération et les autorités cantonales doivent notamment veiller à ce que les divers services concernés prennent des mesures visant à prévenir les discriminations. Ce domaine relevant essentiellement des cantons, des villes et des communes, la Confédération et les cantons ont convenu d'en inscrire les objectifs dans les programmes d'intégration cantonaux. À ce titre, les cantons se sont engagés à faire bénéficier les personnes victimes de discriminations de conseils compétents et à soutenir toutes les institutions concernées dans leurs efforts de prévention. Ils doivent également lutter contre la discrimination structurelle et encourager les mécanismes de médiation simples, basés sur les principes de la coopération. Le renforcement de la protection contre la discrimination sert non seulement l'intérêt des migrants, mais aussi celui de tous les groupes de population concernés. Au niveau fédéral, le contrôle de la qualité et le suivi sont assurés par le Service de lutte contre le racisme.

Ce programme de mesures doit être salué, car il montre bien la volonté d'ancrer la prévention contre la discrimination dans la po-

litique d'intégration. Compte tenu du nombre d'acteurs publics ou privés s'étant penchés sur l'avenir de la politique d'intégration suisse – travaux préparatoires et mise en œuvre –, on peut supposer que la plupart d'entre eux partagent cet avis. À cet égard, il faut souligner que les employeurs et les associations de branches se sont engagés, dans le cadre du dialogue sur l'intégration et le lieu de travail de la CTA, à contribuer aux efforts d'information et de sensibilisation en matière d'intégration et de discrimination. En ce sens, le présent projet de loi pourrait bien constituer une première étape décisive vers un changement de mentalité.

La pratique est déterminante

Reste à savoir si les programmes d'intégration des cantons permettront de prévenir et de combattre efficacement les discriminations. Le projet de loi sur les étrangers et l'intégration fournit une base légale importante, mais ne crée aucun droit. Pour le Conseil fédéral, il s'agit notamment de consolider la législation en vigueur en insistant sur la sensibilisation et l'information. Or, faute d'obligations contraignantes, la loi révisée ne se concrétisera que si les acteurs concernés – services fédéraux, cantons, communes et particuliers – s'efforcent de promouvoir une protection efficace contre la discrimination. Ce n'est qu'à partir du moment où les paroles se traduiront en actes que les mentalités auront véritablement changé. ■

12 Voir CTA (2009), p. 9.

13 Voir www.odm.admin.ch, communiqué de presse du 30 octobre 2012: *Intégration: l'État et l'économie agissent ensemble*.