

**COMITÉ CONSULTATIF
DE LA CONVENTION-CADRE POUR
LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**



ACFC/OP/IV(2018)003

**Quatrième Avis sur la Suisse – adopté le 31 mai 2018
Rendu public le 10 décembre 2018**

Résumé

Le système de protection des droits des minorités a connu un développement continu en Suisse au fil des années, et la Suisse continue à attacher une grande importance aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment en appliquant la Convention-cadre. Les autorités fédérales, cantonales et communales s'efforcent de promouvoir une véritable entente interculturelle au sein de la société ; celle-ci est cependant marquée par le populisme, dont la Suisse n'est pas à l'abri.

Les personnes appartenant aux minorités nationales partagent et expriment un sentiment général faisant état d'une montée de l'intolérance à leur égard, y compris dans les propos politiques et sur internet. Il apparaît nécessaire de combattre plus efficacement les discours de haine. Les politiques et la législation contre la discrimination n'ont pas évolué en dépit de recommandations répétées invitant à l'adoption d'une approche générale sur ce sujet. L'accès à la justice n'est pas suffisamment facilité pour les personnes appartenant aux minorités nationales victimes de discours de haine ou confrontées à la discrimination.

Le niveau de protection des minorités linguistiques nationales a connu de nouvelles améliorations au niveau fédéral et le rejet d'une initiative populaire récente sur les services publics de radiodiffusion et de télévision a témoigné de l'attachement global des citoyens suisses au multilinguisme. Néanmoins, les autorités cantonales doivent intensifier leurs efforts pour promouvoir et protéger le multilinguisme dans les administrations cantonales des cantons bilingues et trilingues, et pour contrer les initiatives locales qui remettent en cause l'enseignement dispensé dans les langues minoritaires et l'enseignement de ces langues, compromettant ainsi ce large consensus.

Les autorités suisses ont décidé d'abandonner le terme générique de « Gens du voyage suisses » pour se référer aux Yéniches et aux Sinti/Manouches. Le manque d'aires de séjour, de passage et de transit pour les personnes appartenant à ces minorités persiste, malgré les efforts des autorités fédérales et de certains cantons. Le développement de nouvelles aires se heurte à des stéréotypes tenaces sur les modes de vie itinérants qui suscitent l'opposition de groupes locaux.

Recommandations pour action immédiate :

- **Intensifier les efforts des autorités fédérales afin de sensibiliser le grand public à la législation en vigueur contre les discriminations et réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations ; faciliter l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales victimes de pratiques discriminatoires, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; mettre en place aussi tôt que possible une institution nationale des droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris, en garantissant en particulier son indépendance institutionnelle et financière, sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et l'étendue de son mandat ; mettre en place des institutions de médiation (« ombudsperson institutions ») aux niveaux fédéral et cantonal ;**
- **Consacrer le soutien financier nécessaire, au terme de procédures accessibles, impartiales et transparentes, à des projets ayant pour objectif la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes ayant des modes de vie itinérants, y compris en assurant à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir sa mission et toucher les communautés concernées ; adopter aussi tôt que possible le projet de plan d'action de la Confédération sur les Yéniches et les Sinti/Manouches et en mettre en œuvre les mesures qu'il préconise dès que possible ; sensibiliser le grand public aux modes de vie des personnes itinérantes ; procéder à l'aménagement d'un nombre suffisant d'aires d'accueil en respectant l'échéance préconisée dans le projet de plan d'action ;**
- **Condamner systématiquement et promptement toute manifestation d'intolérance, qu'il s'agisse d'antitsiganisme, d'antisémitisme ou d'islamophobie, en particulier dans le discours public ; mener des enquêtes systématiques sur ces propos et engager des poursuites contre leurs auteurs ; assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de défendre leurs droits devant les tribunaux en tant que victimes de discours de haine, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; engager le suivi et l'application immédiats aux niveaux fédéral et cantonal des mesures identifiées afin d'assurer la sécurité des personnes appartenant aux minorités nationales.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS 5

PROCEDURE DE SUIVI 5

VUE D’ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE..... 5

ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE DU TROISIEME CYCLE 7

ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS DU TROISIEME CYCLE 8

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE 11

ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE 11

ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE 14

ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE 17

ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE 22

ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE 27

ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE 30

ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE 32

ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE 33

ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE 38

ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE 40

ARTICLE 18 DE LA CONVENTION-CADRE 41

III. CONCLUSIONS 43

RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE 43

AUTRES RECOMMANDATIONS 44

I. Principaux constats

Procédure de suivi

13. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre par la Suisse de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, « la Convention-cadre ») a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 15 février 2017, et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours des visites qu'il a effectuées à Bern/Berne¹, la Joux-des-Ponts et Chur/Cuira/Coira, du 5 au 8 mars 2018. Le Comité consultatif remercie vivement les autorités suisses pour leur excellente coopération dans l'organisation de la visite. Le Comité consultatif tient également à remercier tous les interlocuteurs lui ayant fourni des informations.

14. Le rapport étatique, qui devait être communiqué le 1^{er} février 2015, a malheureusement fait l'objet d'un retard de deux ans. Le Comité consultatif félicite néanmoins les autorités fédérales pour avoir mené une consultation approfondie avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux lors de la rédaction du rapport étatique, et en ont assuré la publication sur internet dans les quatre langues nationales. Le 9 décembre 2013, un colloque sur les langues minoritaires a été organisé à Bern/Berne par le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'intérieur. Le 27 mars 2015, le Département fédéral des affaires étrangères a participé à un séminaire organisé à l'université de Freiburg/Fribourg à l'occasion de la publication d'un commentaire en langue allemande de la Convention-cadre, et a présenté les difficultés rencontrées par les Yéniches et les Sinti/Manouches suisses aux modes de vie itinérants. Le 1^{er} décembre 2015, un colloque sur la minorité juive en Suisse a été organisé à Bern/Berne par le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'intérieur. Certains membres du Comité consultatif ont participé à ces manifestations.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

15. Le système de protection des droits des minorités a connu au fil des ans un développement continu en Suisse, et la Suisse continue à attacher une grande importance aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui se manifeste notamment dans son application de la Convention-cadre. Le pays se compose de 26 cantons souverains, comme l'énonce l'article 3 de la Constitution fédérale de la Suisse². Les cantons ont adopté leur propre constitution et mis en place leur propres organes législatif, judiciaire, fiscal et administratif. La compétence des institutions fédérales est limitée aux champs détaillés dans la Constitution fédérale de la Suisse. Les cantons sont divisés en communes,

¹ Les noms des localités figurent, dans le présent Avis, dans la/les langue(s) officielle(s) des cantons concernés.

² L'article 3 de la Constitution fédérale suisse dispose que « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ».

dont les compétences, étant régies principalement par les constitutions cantonales, peuvent varier d'un canton à l'autre. Conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 de la Constitution fédérale de la Suisse, les autorités fédérales disposent d'une capacité d'intervention limitée dans les domaines de compétence des cantons ou des communes, qui comprennent la culture et l'éducation³. En vertu de l'article 48 de la Constitution fédérale de la Suisse, les cantons peuvent aussi conclure des accords intercantonaux, notamment pour harmoniser les politiques cantonales et coordonner leur travail au niveau national. Par exemple, dans le champ de l'éducation, l'article 62-4 de la Constitution fédérale de la Suisse⁴ dispose que certains piliers du système éducatif doivent faire l'objet d'une coordination au niveau national. C'est aux 26 ministres cantonaux de l'Éducation que revient principalement la responsabilité de cette coordination ; pour la mener à bien, ils forment un organe politique, la Conférence suisse des ministres cantonaux de l'Éducation (EDK). Celle-ci s'appuie sur des accords intercantonaux ayant force de loi, appelés « concordats », mais les cantons décident souverainement de l'opportunité de les signer. Un organe semblable coordonne le travail de la justice et de la police au niveau des cantons.

16. S'agissant de la politique linguistique, bien que le statut de langue nationale soit reconnu à l'allemand, au français, à l'italien et au romanche⁵, seuls l'allemand, le français et l'italien sont reconnus par la Confédération comme langues officielles. Chaque canton choisit par ailleurs ses propres langues officielles : à ce jour, trois cantons reconnaissent deux langues, l'allemand et le français (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Valais/Wallis) et un canton (Graubünden/Grischun/Grigioni) (Grisons) en reconnaît trois (l'allemand, le romanche et l'italien). Seul le canton du Ticino (Tessin) ne reconnaît que l'italien comme langue officielle. Il appartient à chaque canton de légiférer sur les droits des minorités, pourvu que la législation adoptée soit conforme à la Constitution fédérale. Les efforts faits au niveau cantonal doivent encore être intensifiés, mais le niveau de protection des minorités linguistiques (« minorités linguistiques nationales » selon la terminologie du rapport étatique) a continué à progresser au niveau fédéral et le rejet d'une initiative populaire récente sur les services publics de radiodiffusion et de télévision a témoigné de l'attachement global des citoyens suisses au multilinguisme.

17. L'appellation générique de « Gens du voyage suisses » a été abandonnée au profit d'une désignation qui les distingue : « les Yéniches et les Sinti/Manouches ». Ces termes incluent les personnes aux modes de vie nomade, semi-nomade ou sédentaire. Le manque d'aires de transit et de séjour persiste en dépit des efforts des autorités fédérales et de certains cantons. Le développement de nouvelles aires publiques, qu'il s'agisse d'aires de séjour pour l'hiver, d'aires de passage pour la période estivale ou d'aires de transit, est un sujet politiquement sensible, en particulier au niveau local ; le risque qu'il suscite une initiative populaire (c'est-à-dire un vote local, dit « votation ») rend les élus réticents à

³ L'article 5 de la Constitution fédérale suisse dispose que « l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. » Cf. aussi article 43a – 1 : « La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. »

⁴ L'article 62.4 de la Constitution fédérale suisse dispose que « si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire ».

⁵ L'article 4 de la Constitution fédérale suisse dispose que « les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. »

s'engager pleinement pour résoudre ce problème (cf. article 5). Les modifications récentes apportées à la loi fédérale sur le commerce itinérant risquent de restreindre encore la possibilité de haltes spontanées sur des terrains privés (cf. article 5) et de compromettre l'intégration socio-économique des groupes itinérants (cf. article 15). Dans ce contexte, on observe une montée des manifestations d'intolérance envers les Yéniches et les Sinti/Manouches, y compris dans les propos politiques et sur internet ; des manifestations contre l'aménagement d'aires ont d'ailleurs eu lieu pendant la période de suivi. L'image que les médias donnent de ces communautés n'est pas davantage favorable. Celles-ci constituent une minorité qui reste largement méconnue de la majorité, au point qu'elle ne figure pas dans les données sur la discrimination, en dépit d'informations contraires émanant de la société civile. Le Comité consultatif a relevé que les autorités publiques prennent régulièrement des initiatives pour pallier la situation (cf. le chapitre intitulé « Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations du troisième cycle »). Un plan d'action doit être adopté au niveau de la Confédération (ci-après, « le projet de plan d'action de la Confédération ») ; il a été préparé par un groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse » et englobe toutes les dimensions en jeu, y compris la promotion des cultures et de l'histoire yéniches ainsi que les problèmes particuliers liés à l'instruction. La participation à la vie publique des Yéniches et des Sinti/Manouches (cf. article 15) souffre de l'absence de système de représentation pérenne à tous niveaux (y compris aux niveaux intercantonal et cantonal).

18. La politique de lutte contre les discriminations et la législation pertinente n'ont pas évolué (cf. article 4) et il apparaît nécessaire de combattre plus efficacement les discours de haine (cf. article 6). A cet égard, des problèmes de sécurité ont été signalés au cours de la dernière période de suivi, touchant en particulier la minorité juive (cf. article 6). Des mesures préventives pour remédier à la situation sont en cours d'élaboration. La liberté et le pluralisme des médias sont dûment protégés ; les médias publics sont diffusés dans les quatre langues nationales. Le rejet de la récente initiative « No Billag » (cf. article 9) a fait ressortir un large consensus dans la population pour préserver le multilinguisme. Dans l'administration fédérale, la représentation proportionnelle des minorités linguistiques, conformément à la loi fédérale sur les langues, sera bientôt atteinte (cf. article 10). Des efforts doivent être poursuivis au niveau cantonal afin de promouvoir davantage la représentation proportionnelle, en particulier dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate du troisième cycle

19. En dépit des efforts des autorités fédérales et de certains cantons, on constate une baisse du nombre total d'aires consacrées aux personnes aux modes de vie itinérants. Les autorités à tous niveaux et les représentants des Yéniches et des Sinti/Manouches aux modes de vie itinérants s'accordent sur la nécessité d'agir pour en augmenter le nombre. Cependant, un ensemble de facteurs empêche la situation d'évoluer ; les préjugés persistent notamment envers les personnes appartenant aux minorités yéniches et sinti/manouches, particulièrement envers celles qui ont choisi un mode de vie itinérant.

20. Un écart sensible persiste entre d'une part les statistiques fournies par les tribunaux concernant les affaires relatives aux discours de haine et à la discrimination, et d'autre part les données recueillies par les organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine. Les Yéniches et les Sinti/Manouches, ainsi que les membres des communautés juives et musulmanes, restent en butte à des attitudes hostiles. Des agressions physiques sur des personnes appartenant à ces minorités ont été signalées⁶. De plus, l'hostilité publique envers des personnes appartenant aux communautés minoritaires a augmenté, particulièrement sur les réseaux sociaux⁷, y compris de la part de personnalités politiques ; la condamnation officielle et immédiate de ces actes n'est pas systématique. Il y a lieu de saluer certaines actions préventives, notamment celles que met en œuvre la Commission fédérale contre le racisme, telles que la campagne pour la tolérance et le dialogue interculturel. Cependant, l'accès à la justice des victimes de discours de haine est trop compliqué et les organisations non gouvernementales ne se voient pas reconnaître la qualité pour agir en vue de l'intérêt général ni la capacité de représenter les droits et intérêts de ces victimes.

21. Des efforts importants ont été consentis au niveau fédéral pour renforcer les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Le droit d'utiliser sa propre langue au sein de l'administration fédérale est promu et effectivement observé. Il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts pour atteindre une représentation proportionnelle de toutes les minorités linguistiques dans l'administration fédérale, en particulier des italophones et des romanchophones. L'indépendance et les attributions du/de la « Délégué(e) fédéral(e) au plurilinguisme » ont été renforcées.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations du troisième cycle

22. De réels efforts ont été déployés pour sensibiliser le grand public aux moyens existants pour combattre la discrimination, notamment par la publication d'un vade-mecum juridique pour les victimes de discrimination et par le développement de programmes d'intégration cantonaux. Cependant, les autorités n'ont pas l'intention d'adopter une législation générale contre la discrimination ni d'abandonner leur approche dite « sectorielle »⁸. Or cette politique « sectorielle » contre la discrimination, qui consiste principalement à adopter des lois spécifiques dans chaque secteur en y intégrant leurs spécificités (par exemple la « loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes », la « loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées »), nécessite elle-même un travail plus approfondi afin que les solutions juridiques pour combattre la discrimination soient bien connues de la population suisse et facilement accessibles à tous.

23. Il a été décidé d'augmenter l'aide financière consacrée aux Yéniches et aux Sinti/Manouches ; cette décision est actée d'une part dans un document adopté par le

⁶ Fédération suisse des communautés israélites et Fondation contre le racisme et l'antisémitisme, Analyse du Rapport sur l'antisémitisme 2017, consultable sur <http://www.antisemitisme.ch/content/analyse-du-rapport-sur-lantisemitisme-2017>

⁷ Commission fédérale contre le racisme, Communiqué de presse, 20 mars 2018, consultable sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-70147.html>.

⁸ Rapport étatique, paragraphe 74 ; cf. aussi le rapport du Centre suisse de compétence pour les droits humains, « Accès à la justice en cas de discrimination », Bern/Berne, juillet 2015.

Parlement et intitulé « Message sur le financement des activités culturelles de la Confédération – 2016-2020 » (ci-après « Message culture »), fixant l'ensemble des programmes et des politiques en la matière, et d'autre part dans le projet de plan d'action de la Confédération⁹. Ces mesures ne sont pas encore mises en œuvre et leurs effets concrets se font attendre. Des mécanismes pour assurer les consultations effectives des Yéniches et des Sinti/Manouches au niveau intercantonal restent à mettre en place (cf. article 15).

24. Plusieurs manifestations culturelles organisées par les Yéniches et les Sinti/Manouches ont bénéficié d'aides financières et d'un soutien politique, mais il est nécessaire de déployer des efforts plus systématiques pour pallier l'ignorance du grand public à propos des modes de vie itinérants. Plusieurs projets pilotes consacrés à la scolarisation des enfants yéniches et sinti/manouches itinérants ont vu le jour. Grâce au groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse », la Confédération a appelé et ouvert la voie au dialogue entre les cantons, les communes, les écoles et les familles concernées. Les résultats obtenus sont néanmoins contrastés. Le rejet de l'initiative « No Billag » a apporté un fort signal de soutien aux médias diffusant leurs programmes dans les langues minoritaires (cf. article 9). Cependant, l'obligation faite à l'opérateur public de radiodiffusion et de télévision de diffuser des programmes dans les langues minoritaires n'est pas toujours respectée : il y a donc lieu de renforcer les accords de licence à ce sujet.

⁹ Projet de plan d'action, décembre 2016, consultable sur : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/les-yeniches-et-les-manouches-sont-une-minorite-nationale/plan-d-action.html>.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel et territorial

25. Conformément à la Déclaration interprétative¹⁰ consignée dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre par la Suisse, celle-ci reconnaît comme minorités nationales l'ensemble des personnes appartenant aux minorités francophone, italophone et romanchophone, mais également les germanophones résidant dans des cantons ou des communes où ils se trouvent en minorité¹¹, ainsi que les « Gens du voyage » suisses et les membres de la communauté juive en Suisse. Dans ce contexte, à la suite d'une requête qui leur avait été adressée par plusieurs organisations représentantes, les autorités suisses ont décidé en 2016 d'abandonner le terme générique de « Gens du voyage » et ont confirmé que « les Yéniches et les Sinti/Manouches », qu'ils soient nomades ou sédentaires, seraient bien considérés comme des minorités nationales¹². Le Comité consultatif se félicite de ce changement de terminologie qui respecte le droit de libre identification.

26. Le Comité consultatif adresse ses félicitations aux autorités suisses qui, lors des consultations organisées pour préparer le rapport étatique du quatrième cycle de suivi, ont interrogé les cantons et les communes pour savoir s'ils considéraient opportun de reconnaître d'autres groupes linguistiques, culturels ou religieux comme minorités nationales. Il apparaît d'après les informations fournies que les cantons n'ont pas identifié de groupes répondant à l'ensemble des critères établis dans la Déclaration interprétative, quoique le canton de Neuchâtel ait exprimé l'avis que « les communautés issues de l'immigration » pourraient être concernées lorsque « l'ancienneté de leurs liens avec la Suisse » aura été établie¹³. S'agissant de la Déclaration interprétative elle-même, le Comité consultatif, tout en reconnaissant que les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre, tient à réitérer qu'il lui incombe de vérifier que l'approche suivie quant au champ d'application n'est pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès aux droits¹⁴.

¹⁰ Déclaration interprétative du 21 octobre 1998, consignée dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre par la Suisse : « La Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »

¹¹ Comité consultatif, premier Avis sur la Suisse, adopté le 20 février 2003, paragraphes 20-21.

¹² Rapport étatique, paragraphes 59-62.

¹³ Quatrième Rapport étatique sur la Suisse (ci-après « le Rapport étatique »), paragraphe 64, consultable sur : <https://rm.coe.int/16806f54f6>

¹⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités », paragraphe 26.

27. En avril 2015, deux organisations (la fondation « Roma Foundation » et l'association « Romano Dialog ») ont soumis au Département fédéral des affaires étrangères une requête pour que les Roms se voient reconnus comme minorité nationale. Un groupe de travail interministériel a alors été constitué, composé de représentants de l'Office fédéral de la culture, de l'Office fédéral de la justice, du Service fédéral de lutte contre le racisme et du Département fédéral des affaires étrangères. Une réunion de ce groupe de travail avec les organisations qui avaient déposé la requête a eu lieu en juin 2015. D'autres échanges entre le groupe de travail et les deux organisations roms eurent lieu par écrit.

28. Un avis juridique du Centre suisse de compétence pour les droits humains a été rendu en janvier 2016¹⁵ ; il concluait à la nécessité que les organisations demandant la reconnaissance respectent les critères établis dans la Déclaration déposée par la Suisse dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre. L'avis estimait que les deux premiers critères (être « numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton » et « de nationalité suisse ») ne poseraient pas de difficulté, mais qu'il était préférable que les organisations, afin d'avoir une « bonne chance »¹⁶ d'obtenir la reconnaissance, établissent la présence de Roms en Suisse au moins depuis la fin du XIX^e siècle ainsi que le nombre de personnes appartenant à la communauté des Roms en Suisse. Il suggérait également que leur requête soit soutenue « si possible, par toutes »¹⁷ les organisations roms présentes en Suisse et qu'il soit prouvé que les traditions culturelles de la communauté étaient toujours vivantes. En septembre et en novembre 2016, les organisations à l'origine de la demande de reconnaissance des Roms comme minorité nationale ont soumis des informations supplémentaires.

29. Les autorités fédérales suisses ont consulté l'ensemble des 26 cantons pour qu'ils se prononcent sur cette requête. Sur les 15 cantons ayant exprimé un avis, l'un était défavorable et un autre clairement favorable à la requête. Les 13 autres cantons ont exprimé leur soutien pourvu que les critères cumulatifs de la Déclaration interprétative soient remplis. Plusieurs cantons ont évoqué les avantages d'une telle reconnaissance dans le combat contre les préjugés et la stigmatisation. S'agissant des critères de résidence de longue durée et de nationalité¹⁸, le Comité consultatif estime que l'application stricte de la Déclaration interprétative risque de limiter la protection aux seuls Roms de nationalité suisse. Il rappelle à ce propos que, s'il favorise depuis toujours l'approche inclusive du champ

¹⁵ Avis juridique „Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz“, Prof.em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27 janvier 2016 (en allemand, consultable sur :

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf) ; résumé en français consultable sur http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_resume_avis_de_droit_Rom_web.pdf

¹⁶ Avis juridique „Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz“, Prof.em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27 janvier 2016 (en allemand, consultable sur :

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, p. 13.)

¹⁷ Avis juridique „Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz“, Prof.em. Walter Kälin, Lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27 janvier 2016 (en allemand, consultable sur :

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, p. 13). La formule allemande invite à assurer „Unterstützung eines Gesuchs durch möglichst alle in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma“.

¹⁸ Cf., entre autres, Commission de Venise, Rapport sur les droits des non-citoyens et des minorités, CDL-AD(2007)001, et Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise relatifs à la protection des minorités nationales, CDL(2011)018.

d'application, la durée de résidence dans un pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant pour l'application de la Convention-cadre dans son ensemble¹⁹. Il relève que des groupes de Roms de nationalité étrangère voyageant à travers la Suisse, pour la plupart des estivants venus d'autres pays comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne, se voient interdire l'utilisation de certaines aires de séjour ou de transit réservées aux citoyens suisses aux modes de vie itinérants (cf. article 4) et tient à rappeler qu'ainsi qu'il l'a constamment affirmé, restreindre le bénéfice de la Convention-cadre aux seuls citoyens du pays risque d'entraîner des discriminations²⁰ et devrait donc être évité au profit d'une approche inclusive qui consiste à examiner, article par article, s'il existe des raisons légitimes d'accorder des droits d'accès différents aux personnes selon leur citoyenneté. En parallèle, le Comité consultatif salue qu'en pratique, et malgré l'introduction du critère de citoyenneté dans la Déclaration interprétative déposée par la Suisse dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre, les autorités maintiennent une approche inclusive envers les Roms d'autres nationalités, comme en témoigne la prise en compte de leurs besoins lors de la planification de nouvelles aires d'accueil (cf. article 5).

30. À la suite de son troisième Avis sur la Suisse²¹, le Comité consultatif relève que les interlocuteurs des communautés musulmanes n'ont pas formulé le souhait de se voir reconnaître comme minorité nationale au niveau fédéral. Interrogés sur cette possibilité par le Comité consultatif, ils ont évoqué le pragmatisme qui prévaut dans leurs relations avec les autorités, et ont fait part de leur crainte qu'une telle demande de reconnaissance puisse se révéler contre-productive, aggravant éventuellement encore la stigmatisation dont les musulmans font l'objet.

Recommandation

31. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales à maintenir une approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre, tout en les invitant à réexaminer les critères de résidence de longue durée et de nationalité, afin de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de bénéficier de ces droits, article par article. Il invite les autorités à répondre dans un délai raisonnable aux demandes de reconnaissance comme minorité nationale qui leur sont adressées.

¹⁹ Cf. Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre, mai 2016, paragraphe 31, soulignant qu'il ressort des articles 10.2, 11.3, et 14.2 de la Convention-cadre que la durée de résidence dans le pays ne doit être considérée comme un facteur déterminant que lors de l'application des dispositions de ces articles, et non aux fins de l'application générale de la Convention-cadre.

²⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités », paragraphe 29

²¹ Comité consultatif de la Convention-cadre, troisième Avis sur la Suisse, adopté le 5 mars 2013, paragraphes 26-28.

Méthode de recensement

32. Le Comité consultatif observe que le dernier recensement fédéral a été mené en 2000²². Depuis, une approche par enquête structurelle annuelle (ou « vérification aléatoire »)²³ a été appliquée sur un échantillon de 200 000 personnes ; elle consiste en des entretiens téléphoniques avec des résidents permanents âgés de 15 ans au moins, suivis de demandes d'informations par écrit, sur papier ou en ligne. Les personnes interrogées peuvent répondre en allemand, en français ou en italien. Des représentants des minorités romanchophones ont exprimé des préoccupations sur la méthode choisie, mettant en doute sa capacité à identifier des groupes plus restreints de personnes appartenant aux minorités nationales. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont fait valoir que la méthode était susceptible de minorer artificiellement le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales établies en dehors des zones de peuplement traditionnelles, en particulier parmi les italophones et les romanchophones. À la suite d'un échange avec un représentant de l'Office fédéral de la statistique, le Comité consultatif comprend que la méthode utilisée présente en effet des imperfections : plus le groupe est petit, plus il y a de risques que la méthode utilisée dans ce type d'enquête ne soit pas en mesure de l'identifier. Les statisticiens de l'Office fédéral de la statistique se penchent actuellement sur les moyens d'améliorer la méthode.

Recommandation

33. Le Comité consultatif recommande aux autorités fédérales de poursuivre l'amélioration de la méthode de recensement ; il les invite à compléter les statistiques sur la population avec des informations recueillies par des organismes de recherche indépendants, et à les analyser avec soin en étroite concertation avec les représentants des minorités, en particulier lorsque les autorités se servent des statistiques comme d'instruments pour appliquer les droits des minorités, afin d'obtenir une vision plus complète des lieux de résidence des personnes appartenant aux minorités nationales.

Article 4 de la Convention-cadre

Législation contre la discrimination et son application

34. Le cadre juridique de lutte contre la discrimination établi en Suisse au niveau fédéral n'a pas connu d'évolution depuis le troisième cycle de suivi. La Constitution fédérale de la Suisse dispose à l'article 8.2 que « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. » Cette disposition peut être invoquée devant tout tribunal. De plus, l'article 261bis du Code Pénal et d'autres dispositions législatives fédérales (entre autres, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes et la loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées) contiennent des dispositions contre la

²² Cf., entre autres, « Pratiques linguistiques en Suisse, Premiers résultats de l'enquête sur la langue, la religion et la culture 2014 », Département fédéral de l'intérieur, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2016.

²³ Cf. Office fédéral de la statistique, « Data collection programme of the Federal Census », 2008, consultable en anglais sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/basics/census.assetdetail.319569.html>.

discrimination ; seules la race, l'appartenance ethnique et la religion y figurent comme motifs proscrits de discrimination.

35. Le Comité consultatif a pris note d'une étude menée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains sur l'accès à la justice en cas de discrimination²⁴. Cette étude, tout en montrant les avantages de l'approche « sectorielle » choisie par les autorités suisses, fait état de plusieurs obstacles auxquels se heurtent les victimes de discrimination, les empêchant de bénéficier de leurs droits, et en particulier de l'accès à la justice. L'étude mentionne entre autres l'absence de qualité à agir pour les organisations non gouvernementales ; le Comité consultatif note que ce mécanisme a déjà été mis en place dans la législation suisse, par exemple en droit de l'environnement. Elle souligne encore comme obstacles à l'accès à la justice l'absence de mécanismes qui allégeraient la charge de la preuve pour les victimes, ainsi que le coût moyen des procédures. Pour sa part, le Comité consultatif observe qu'en tant que telle, l'approche « sectorielle », tout en permettant d'intégrer les besoins de chaque secteur, peut donner lieu à une multiplication de dispositions matérielles²⁵, et par là augmenter le nombre de dispositions rédigées dans des termes différents, et potentiellement interprétées à la lumière de jurisprudences divergentes lors de procédures différentes. A titre d'exemple, une personne qui se déclarerait victime de plusieurs actes de discrimination pourrait être amenée à déposer plusieurs plaintes fondées sur des dispositions matérielles à la portée différente et elles-mêmes potentiellement régies par des règles de procédure différentes. Le Comité consultatif estime dès lors qu'une approche « sectorielle » devrait s'accompagner d'efforts redoublés pour sensibiliser le grand public aux dispositions contre la discrimination, secteur par secteur. À ce propos, il se félicite des efforts continus que déploie le Service de Lutte contre le Racisme (SLR) pour sensibiliser le public à la législation contre la discrimination en vigueur aux niveaux fédéral et cantonal, notamment par la publication et la mise à jour du vade-mecum juridique sur la discrimination raciale (quoique celui-ci ne concerne pas en tant que telles les personnes appartenant aux minorités nationales) et par la formation continue des acteurs cantonaux et municipaux, des services de médiation, des bureaux d'intégration, des fédérations syndicales et des organisations de la société civile.

36. Concernant le nombre de cas de discriminations, le Comité consultatif observe un écart entre les statistiques officielles des tribunaux et les données recueillies par les organisations non gouvernementales. Cet écart donne à penser que des victimes potentielles de discrimination n'ont pas suffisamment connaissance des voies juridiques qui leur sont ouvertes. Le Comité consultatif, tout en comprenant bien que les délais des tribunaux et les définitions potentiellement divergentes rendent impossible toute comparaison directe des statistiques, fait néanmoins observer, à titre d'exemple, que le nombre d'affaires traitées en 2016 par les tribunaux suisses et portant sur des cas

²⁴ Centre suisse de compétence pour les droits humains, « Accès à la justice en cas de discrimination », Bern/Berne, juillet 2015 ; noter cependant que cette étude ne couvre pas spécifiquement le cas des personnes appartenant à une minorité nationale.

²⁵ À propos des dispositions dont la liste est établie dans le Rapport 2016 du Service fédéral de lutte contre le racisme, on peut citer par exemple l'article 49.3 de la nouvelle loi sur les services hospitaliers du canton de Bern/Berne, l'article 18 de l'ordonnance sur la loi sur l'aide sociale du canton de Zurich, l'article 10 de la loi sur la formation du canton d'Obwalden, l'article 25.1 b) de la loi sur le droit de cité du canton de Basel-Stadt, l'article 15.2 de la Charte du personnel de l'Hôpital universitaire de Zurich, l'article 5 de la Charte du personnel de l'université de Bâle ou encore l'article 25 de l'ordonnance du Centre d'exécution des peines pour jeunes adultes du canton de Basel-Landschaft.

« manifestes et enregistrés » de discrimination au motif de la religion est bien inférieur au nombre de cas de discrimination signalés pour la même année dans les sondages publics sur la discrimination ou recueillis par les organisations non gouvernementales spécialisées²⁶. Alors que le Registre de jurisprudence officiel fait état de 22 affaires²⁷, toutes convictions religieuses comprises, les principales organisations juives ont enregistré pour la seule partie francophone du pays 153 cas²⁸ concernant les seules personnes juives.

37. Aucun cas « manifeste et enregistré » de discrimination n'a été enregistré en 2016 concernant les personnes aux modes de vie itinérants, alors que tous les interlocuteurs du Comité consultatif compétents en la matière ont signalé des problèmes de discrimination à ce sujet. Les représentants des organisations yéniches et sinti/manouches, notamment, ont tous exprimé des préoccupations à propos d'un profilage possible des personnes aux modes de vie itinérants, et des vérifications d'identité répétées. Lors d'un échange avec le Comité consultatif, un représentant du Département fédéral de l'intérieur a cependant nié l'existence d'une telle politique de profilage.

38. Le Comité consultatif rappelle qu'en 2011, un projet pilote de la Confédération a établi le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) comme *de facto* l'institution nationale de protection des droits de l'homme, la Confédération ayant la possibilité de s'adresser à lui pour obtenir son avis sur des questions relevant de sa compétence. Le Centre se voyait rétribué à chaque fois qu'il fournissait ses services, sur la base d'un contrat de service conclu avec la Confédération. Il pouvait également fournir des services semblables aux cantons, à des organisations non gouvernementales ou à des acteurs privés, sur une base contractuelle. En juin 2016, le Conseil fédéral a décidé d'établir une institution nationale pour les droits humains, l'INDH²⁹, dans la lignée du projet pilote lancé en 2011. En juin 2017, le « projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme » a été soumis à consultation. Il prévoit un financement de base annuel d'un million de francs suisses³⁰ et élargit la compétence de l'INDH à toutes les questions relatives aux droits de l'homme. Le Comité consultatif observe par ailleurs que seuls six cantons sur 26 ont mis en place des institutions de médiation³¹, ainsi que six communes³², et qu'il n'en existe aucune au niveau fédéral. Le Comité consultatif, souscrivant à l'avis exprimé dans le rapport explicatif sur le projet de loi fédérale³³, estime qu'une institution fédérale des droits de l'homme peut être garante d'une approche plus harmonisée sur ce sujet dans toute la Confédération, pourvu qu'elle soit établie en conformité avec les Principes de Paris³⁴,

²⁶ Cf. respectivement : Office fédéral de la statistique, *Étude sur la diversité et le vivre-ensemble en Suisse*, 2016 ; CICAD, *Antisémitisme en Suisse romanche*, rapport 2017 ; et Nermina Ademović-Omerčić : « Islamophobie en Suisse : le Rapport national 2017 », dans : Enes Bayraklı & Farid Hafez, *European Islamophobia Report 2017*, Istanbul, SETA, 2018.

²⁷ Service de Lutte contre le Racisme (SLR), *Rapport biennal 2016*, chapitre 5.3.1.

²⁸ Service de Lutte contre le Racisme (SLR), *Biennial report 2016*, chapitre 5.3.1 ; cf. aussi CICAD, « Antisémitisme en Suisse romande, rapport 2017 », p. 16.

²⁹ Rapport étatique, paragraphes 79-80.

³⁰ Le taux de conversion de l'euro en francs suisses, tel qu'il est publié par la Banque nationale suisse au 2 mai 2018, est de 1,1944.

³¹ Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg/Fribourg, Vaud, Zug, Zürich.

³² Bern/Berne, Luzern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Winterthur, Zürich.

³³ Rapport explicatif sur le projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme, 28 juin 2017.

³⁴ Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales (Principes de Paris), adoptés par la Résolution 48/134 de l'Assemblée générale le 20 décembre 1993, consultables sur : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

s'agissant en particulier de son indépendance institutionnelle et financière, de sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, et de l'étendue de son mandat. L'absence d'institutions de médiation aux niveaux fédéral et cantonal limite également l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales lorsqu'elles sont victimes de discrimination.

Recommandations

39. Le Comité consultatif recommande aux autorités fédérales d'intensifier leurs efforts afin de sensibiliser le grand public à la législation en vigueur contre les discriminations et réitère sa recommandation aux autorités fédérales de réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations. Il invite les autorités à faciliter l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales victimes de pratiques discriminatoires, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes.

40. Le Comité consultatif recommande aux autorités fédérales de mettre en place aussi tôt que possible une institution nationale des droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris, en garantissant en particulier son indépendance institutionnelle et financière, sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et l'étendue de son mandat. Le Comité consultatif appelle également les autorités fédérales et cantonales qui n'y ont pas encore procédé à mettre en place des institutions de médiation (« ombudsperson institutions ») à leurs niveaux respectifs.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la préservation et au développement des identités et des cultures des minorités nationales

41. Régies par la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, les orientations stratégiques du Conseil fédéral dans le domaine de la culture sont présentées dans un document adopté par le Parlement et intitulé « Message sur le financement des activités culturelles de la Confédération – 2016-2020 » (ci-après « Message culture »), fixant l'ensemble des programmes et des politiques en la matière. En vertu de l'article 17 de ladite loi³⁵, la Confédération prévoit d'allouer entre 2016 et 2020 3,8 millions de francs suisses³⁶ à des organisations représentant les communautés yéniches et sinti/manouches. Ces fonds seront principalement destinés à l'aménagement de nouvelles aires et au soutien de projets culturels qui seront détaillés dans le plan d'action de la Confédération actuellement élaboré par le groupe de travail « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse ». Le Comité consultatif a relevé avec satisfaction que le groupe de travail préconise que soient également pris en compte les intérêts des Roms itinérants de nationalité étrangère lors de la planification de nouvelles aires.

³⁵ L'article 17 de la loi dispose que « la Confédération peut prendre des mesures pour permettre aux Gens du voyage de mener la vie qui correspond à leur culture. »

³⁶ Message culture 2016-2020, chapitre 2.2.7

42. Le Message culture insiste également sur l'importance de renforcer la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » (ci-après « La Fondation »)³⁷ afin d'aider les autorités et le grand public à mieux appréhender les modes de vie itinérants, et d'encourager l'enseignement de la langue et des cultures yéniches (cf. article 12). Outre la dotation annuelle de 150 000 francs suisses versée par la Confédération pour couvrir ses frais de fonctionnement, la Fondation s'est vue dotée de 50 000 francs suisses supplémentaires depuis 2016 par l'Office fédéral de la culture pour soutenir des projets culturels. Néanmoins, la Fondation ne compte toujours qu'un employé à temps partiel (travaillant à 40 %, puis à 80 % depuis le 1^{er} avril 2018). S'agissant des soutiens à des projets, le site internet de la Fondation ne donne pas d'indication ni d'explication sur la disponibilité de tels financements ni sur les moyens proposés aux organisations ou aux personnes pour les demander. Le Comité consultatif a reçu des plaintes à propos de la façon dont les fonds sont alloués par le Conseil d'administration de la Fondation. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont exprimé leur souhait d'une plus grande transparence à ce propos.

43. À la date d'adoption du présent Avis, le plan d'action de la Confédération est toujours en cours d'élaboration par un groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse » (sur la composition du groupe de travail, cf. article 15). Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les discussions de ce groupe de travail prévoient en particulier la possibilité d'ajouter les cultures nomades yéniches et sinti à la « Liste des traditions vivantes en Suisse »³⁸ et que cette proposition a été retenue dans la nouvelle édition de la Liste publiée par l'Office fédéral de la culture en octobre 2017 ; ainsi ces cultures ont-elles été reconnues comme partie intégrante du patrimoine culturel suisse. Le Comité consultatif relève aussi l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2017 de la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, dont les dispositions peuvent s'appliquer aux Yéniches victimes des violations des droits de l'homme perpétrées entre autres par la Fondation *Pro Juventute*³⁹. Cette loi est conforme à l'opinion exprimée par le Comité consultatif dans son premier Avis sur la Suisse, qui recommandait que ce scandale ne soit pas oublié lorsque seraient déterminées de nouvelles mesures pouvant affecter des personnes appartenant aux minorités yéniches et sinti/manouches⁴⁰, qu'elles aient un mode de vie itinérant ou sédentaire.

44. La préservation et le développement des identités et des cultures des personnes au mode de vie itinérant impliquent également de veiller à la façon dont les Yéniches et les

³⁷ La Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » a été créée en 1997 par la loi fédérale relative à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » [449.1]. Son Conseil d'administration est composé de deux représentants de la Confédération, deux représentants des cantons, deux représentants des communes et six représentants des Gens du voyage (cf. article 15). Il fait office de lieu d'échanges, où des représentants de toutes les parties prenantes collaborent pour imaginer des solutions aux problèmes d'actualité, tels que la pénurie d'aires de séjour ou de transit, les autorisations pour exercer le commerce itinérant, l'éducation scolaire ou le transit de personnes de nationalité étrangère aux modes de vie itinérants.

³⁸ La Liste des traditions vivantes en Suisse a été élaborée à la suite de la ratification par la Suisse, en 2008, de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO.

³⁹ De 1926 à 1973, *Pro Juventute*, fondation suisse consacrée aux enfants, a mis en œuvre une politique semi-officielle consistant à placer en institutions des parents yéniches et à faire adopter leurs enfants par des citoyens suisses plus « normaux ». Environ 600 enfants ont été séparés de leurs parents. Cf., entre autres, le site internet de la fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » : <http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/fr/action-enfants-de-la-grand-route>.

⁴⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, premier Avis sur la Suisse, adopté le 20 février 2003, paragraphe 33.

Sinti/Manouches ayant un mode de vie itinérant peuvent subvenir aux besoins de leur famille. Nombre d'entre eux sont des travailleurs indépendants actifs dans le commerce ou l'artisanat. La loi fédérale sur le commerce itinérant dans sa rédaction en vigueur⁴¹ prévoit qu'ils doivent se voir délivrer une autorisation spéciale pour pouvoir exercer un commerce itinérant ; ils doivent en faire la demande au plus tard 20 jours avant le début de l'activité⁴². Exercer leur activité sans cette autorisation les expose à une amende dont le montant peut atteindre 20 000 francs suisses⁴³. L'autorisation peut être retirée si les conditions légales d'obtention ne sont plus respectées ou si l'activité commerciale ne respecte plus les conditions fixées par la loi⁴⁴.

45. La Confédération, en vertu de la loi fédérale sur les langues, alloue un budget annuel de 13 millions de francs suisses à un ensemble de champs thématiques tels que « la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques », « le soutien accordé aux cantons où l'on parle plusieurs langues » et « la préservation et la promotion des langues et des cultures italienne et romanche ». Le Message culture 2016-2020⁴⁵ prévoit d'encourager prioritairement les échanges scolaires (par des financements directs de projets) et le soutien à la langue et aux cultures italiennes hors des régions italophones de la Suisse, afin d'améliorer les conditions d'enseignement en italien, de développer des sessions de formation en deux langues et d'encourager le statut de l'italien en soutenant des manifestations culturelles.

Recommandations

46. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à consacrer le soutien financier nécessaire, au terme de procédures accessibles, impartiales et transparentes, à des projets ayant pour objectif la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes ayant des modes de vie itinérants, y compris en assurant à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » des moyens matériels et humains suffisants pour accomplir sa mission et toucher les communautés concernées.

47. Le Comité consultatif recommande aux autorités fédérales d'inclure la promotion de la langue et des cultures yéniches dans le projet de plan d'action de la Confédération et d'en suivre de près la mise en œuvre.

Aires publiques de séjour, de passage et de transit

48. Le Comité consultatif rappelle que le mode de vie itinérant ou semi-itinérant des Yéniches et des Sinti/Manouches constitue l'un des traits essentiels de leur identité⁴⁶. Les autorités suisses font une distinction entre les « aires de séjour », c'est-à-dire les aires utilisées pendant la période hivernale, les « aires de passage » utilisées pour de courts séjours essentiellement pendant la période estivale, et les « aires de transit », surfaces étendues situées à proximité des routes principales, utilisées principalement par des non-

⁴¹ Loi fédérale sur le commerce itinérant, article 2. Texte en allemand, en français et en italien. Consultable sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20000837/index.html>.

⁴² Ordonnance sur le commerce itinérant, article 6.2.

⁴³ Loi fédérale sur le commerce itinérant, article 14.1.

⁴⁴ Loi fédérale sur le commerce itinérant, article 10.

⁴⁵ Message culture 2016-2020, chapitre 2.2.6.

⁴⁶ Comité consultatif, deuxième Avis sur la Suisse, adopté le 29 février 2008, paragraphe 64.

Suisses au mode de vie itinérant. Selon les documents les plus récents⁴⁷, le nombre d'aires de séjour est resté stable entre 2013 et 2016 (14 en 2013, 15 en 2016) tandis que le nombre d'aires de passage n'a cessé de décroître (42 en 2013, 32 en 2016, dont 15 n'ont pu être utilisées qu'une partie de l'année).

49. En dépit des efforts déployés par la Confédération et notamment du soutien qu'elle a apporté à la Fondation (cf. article 5), et en dépit des initiatives de nombreux cantons qui ont modifié leur plan directeur cantonal en prévision de l'aménagement de nouvelles aires (Jura) ou ont mis en place des groupes de travail pour trouver des solutions (Solothurn, Neuchâtel, Thurgau, Ticino), voire ont aménagé de nouvelles aires (Basel-Stadt, Bern/Berne, Aargau, Freiburg/Fribourg), le Comité consultatif ne peut que constater avec regret que le nombre de places reste insuffisant et que la situation générale, s'agissant notamment des aires de passage, s'est dégradée depuis le troisième cycle de suivi. La pénurie d'aires convenables reste une préoccupation chronique et importante pour les personnes appartenant à ces minorités ; elle affecte leur capacité à subvenir aux besoins de leur famille ou à faire accéder leurs enfants au système scolaire (cf. article 12).

50. Des manifestations contre la pénurie d'aires d'accueil rassemblant des personnes appartenant à la minorité yéniche ont eu lieu à Bern/Berne et à Biel/Bienne en avril 2014. Elles ont provoqué l'occupation du terrain de l'Allmend à Bern/Berne. Après deux semaines d'occupation, celui-ci a été évacué par la police de Bern/Berne, car il était réservé aux visiteurs de la foire du printemps, qui s'ouvrait quelques jours plus tard. Le Comité consultatif a été informé que plusieurs organisations et familles se sont plaintes de l'intervention de la police, mettant en cause son caractère inopportun et violent⁴⁸.

51. Tout en observant que l'aménagement d'aires d'accueil relève principalement des cantons⁴⁹, le Comité consultatif estime que la Confédération pourrait jouer un rôle déterminant en mettant fin à ce blocage et en veillant à ce que les obligations internationales de la Suisse en matière de droits de l'homme soient effectivement respectées par les cantons et les communes. Bien que l'objectif de 40 aires de séjour et de 80 aires de passage semble faire l'objet d'un consensus de la part des différentes parties prenantes⁵⁰, et bien que le projet de plan d'action de la Confédération, dans sa dernière version, prévoie leur aménagement dans les cinq années à venir⁵¹, le Comité consultatif

⁴⁷ Cf., entre autres, Rapport étatique, paragraphe 29, ainsi que le Rapport annuel 2016 de la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », consultable sur : http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf (textes en allemand, français et italien)

⁴⁸ RTS Info, *Colère des Yéniches*: « Vous n'avez plus de nom, vous avez un numéro », 25 avril 2014, consultable sur : <https://www.rts.ch/info/regions/berne/5800519-colere-des-yeniches-vous-n-avez-plus-de-nom-vous-avez-un-numero-.html>; Der Bund, „Die stärkste Form von Repression seit der Verfolgung durch Pro Juventute“, 26 avril 2014, consultable sur : <https://www.derbund.ch/bern/kanton/Die-staerkste-Form-von-Repression-seit-der-Verfolgung-durch-Pro-Juventute/story/29461055>; Blick, *Fahrende klagen Berner Polizei an* „Sie waren wie die Gestapo“, 25 avril 2014, consultable sur : <https://www.blick.ch/news/schweiz/bern/fahrende-klagen-berner-polizei-an-sie-waren-wie-die-gestapo-id2816137.html>.

⁴⁹ Cf. aussi Comité consultatif, troisième Avis sur la Suisse, adopté le 5 mars 2013, paragraphe 53.

⁵⁰ Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », Rapport annuel 2016, consultable sur : http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf (textes en allemand, français et italien)

⁵¹ Groupe de travail « Améliorer les conditions de mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse », Rapport et plan d'action, chapitres 3.3.1 et 3.3.2, 21 décembre 2016.

observe que les mesures prises jusqu'ici pour atteindre cet objectif restent, en pratique, insuffisantes.

52. Le Comité consultatif a été étonné d'apprendre que la gestion et la maintenance de certaines aires d'accueil étaient parfois déléguées à la police ; cela pourrait être perçu (fût-ce à tort) comme un contrôle officiel permanent de ces minorités, notamment lorsque cette gestion requiert des vérifications d'identité systématiques. Il serait plus approprié que cette mission soit confiée à des fonctionnaires dont le rôle n'est pas d'être coercitif, par exemple des employés des communes. De façon générale, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont évoqué les difficultés rencontrées par les personnes aux modes de vie itinérants lorsqu'elles essaient d'identifier l'entité ou la personne compétente dans chaque canton où elles se rendent, y compris s'agissant des services sociaux. Ils ont également mentionné qu'il arrive souvent que les procédures administratives et l'organisation des services sociaux soient mal adaptés à leur situation et négligent de prendre en compte leurs modes de vie.

53. Il est nécessaire que la Confédération, les cantons et les communes agissent en étroite concertation pour sensibiliser le grand public aux modes de vie des personnes itinérantes, afin de promouvoir et de protéger leurs droits, quelle que soit leur citoyenneté (cf. articles 4 et 6). Pour maintenir et développer les cultures de ces minorités, il est crucial d'assurer des conditions qui permettront l'aménagement des aires d'accueil nécessaires, et leur acceptation par la majorité.

Recommandation

54. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à adopter aussi tôt que possible le projet de plan d'action de la Confédération, à mettre en œuvre sans tarder les mesures qu'il préconise, et à sensibiliser le grand public aux modes de vie des personnes itinérantes. Le Comité consultatif exhorte les autorités à procéder à l'aménagement d'un nombre d'aires d'accueil suffisant en respectant l'échéance proposée dans le projet de plan d'action.

« Haltes spontanées » sur des terrains privés

55. En attendant que soit aménagé un nombre suffisant d'aires d'accueil publiques, le projet de plan d'action de la Confédération présente les haltes spontanées sur des terrains privés comme un moyen important de pallier provisoirement la pénurie d'aires d'accueil publiques⁵². Les représentants des communautés yéniches et sinti/manouches considèrent aussi les « haltes spontanées » comme un moyen traditionnel de trouver un endroit où passer quelques jours, notamment en l'absence d'aires d'accueil publiques aménagées à ce propos. Une halte spontanée consiste essentiellement en un accord direct avec le propriétaire d'un terrain privé, généralement un agriculteur, suivi d'une installation selon les modalités convenues oralement.

56. La loi fédérale sur le commerce itinérant et l'ordonnance qui en précise les modalités d'application ont été modifiées respectivement en décembre 2016 et en décembre 2017 et entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2018. En vertu de ces modifications, toute nouvelle

⁵² Plan d'action en cours d'élaboration, décembre 2016, chapitre 3.3.3.

demande d'autorisation à exercer le commerce itinérant devra être accompagnée de l'accord écrit du/des propriétaire(s) du/des terrain(s) où la personne requérant l'autorisation souhaite faire une halte. Les modifications apportées récemment à la loi étendent également la possibilité de retrait de l'autorisation aux cas de troubles graves à l'ordre public, et prévoient que l'autorisation ne pourra alors être renouvelée qu'à l'issue d'une période de deux ans. Le rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant⁵³ indique que ce retrait d'autorisation sera décidé au cas par cas, conformément au principe de proportionnalité et seulement si le préjudice subi par le propriétaire est lié à l'activité commerciale en jeu.

57. Certains interlocuteurs du Comité consultatif, y compris des représentants officiels des cantons et des représentants de la Fondation, décrivent les « haltes spontanées » comme le résultat d'un accord informel avec le propriétaire concerné, généralement un agriculteur, où les deux parties trouvent leur compte, à la fois les voyageurs à la recherche d'un lieu de halte et l'agriculteur qui cherche une source de revenus supplémentaire. Selon les représentants des organisations yéniches et sinti/manouches, l'impossibilité pratique de respecter les exigences de la nouvelle loi en fournissant l'accord écrit du propriétaire du terrain, combinée à l'obligation toujours en vigueur de soumettre leur demande 20 jours avant le début de l'activité, pourrait sérieusement compromettre la perpétuation d'une telle pratique et représente un sérieux obstacle aux modes de vie itinérants, empêchant les commerçants de subvenir à leurs besoins pendant leurs déplacements.

58. Le Comité consultatif partage le point de vue des Yéniches et des Sinti/Manouches aux modes de vie itinérants, qui estiment que selon l'interprétation qui en est faite, ces modifications à la loi risquent de leur imposer des formalités et des sanctions disproportionnées. Le Comité consultatif se félicite qu'en attendant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, un groupe de travail incluant des cantons et des communes, mis en place sous l'égide du Secrétariat d'Etat à l'économie, recherche des solutions pragmatiques permettant d'appliquer les nouvelles dispositions législatives tout en préservant les modes de vie itinérants des Yéniches et des Sinti/Manouches.

Recommandation

59. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales, lorsqu'elles adoptent de nouveaux textes de loi tels que ceux qui visent à garantir l'ordre public, à prêter l'attention requise à la préservation des identités et des cultures des personnes aux modes de vie itinérants, et à continuer de défendre le droit de ces personnes à pratiquer leurs traditions. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à s'assurer que l'interprétation et l'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant telle qu'elle a été modifiée, ainsi que de l'ordonnance qui l'a suivie, soient proportionnelles aux objectifs poursuivis.

Article 6 de la Convention-cadre

⁵³ Département fédéral de l'économie, Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant (RS 943.11), 25 octobre 2017, consultable ici :

https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Werbe_Geschaeftsmethoden/Reisendengewerbe/ErI%C3%A4uterungen%2025.10.2017.download.2017/211217%20Rapport%20explicatif.pdf.2017.

Tolérance et dialogue interculturel

60. Les autorités fédérales, cantonales et communales promeuvent véritablement l'entente interculturelle en déployant une large gamme de mesures et de programmes, notamment des programmes d'intégration cantonaux et des mesures de soutien aux projets issus de la société civile. Le Comité consultatif se félicite du climat général de tolérance vis-à-vis des minorités linguistiques. Le rejet d'une initiative populaire récente sur les services publics de radiodiffusion et de télévision (cf. article 9) a mis en évidence le fort attachement de la société suisse au multilinguisme et l'importance de promouvoir celui-ci, notamment via les médias publics diffusant des programmes dans les langues minoritaires. Cependant, des initiatives populaires récentes tentent de limiter le nombre de langues obligatoires à l'école primaire, comme en témoigne par exemple l'initiative « Une seule langue étrangère à l'école primaire » dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni (cf. article 14).

61. La mise en place de quotas obligatoires et les efforts déployés pour former le personnel encouragent le multilinguisme dans l'administration fédérale (cf. articles 10 et 15), et les échanges entre personnes appartenant aux minorités linguistiques font l'objet d'un soutien continu (cf. article 5). Néanmoins, il est nécessaire d'intensifier les efforts pour promouvoir la pratique du multilinguisme afin de la rendre pérenne dans les administrations cantonales des cantons bilingues ou trilingues (cf. articles 10, 11 et 14).

62. Les autorités reconnaissent que la majorité de la population est encore peu au fait des modes de vie et des cultures des personnes appartenant aux communautés yéniches et sinti/manouches. Le Rapport étatique⁵⁴ souligne que les projets d'aménagement de nouvelles aires d'accueil devraient s'accompagner de mesures pour encourager l'acceptation de la minorité par la majorité afin d'établir un climat de confiance. À ce propos, des initiatives voient régulièrement le jour aux niveaux fédéral et cantonal pour promouvoir les modes de vie itinérants. En septembre 2016, le Conseiller fédéral Alain Berset a participé au « Feckerchilbi », le festival traditionnel des Yéniches et des Sinti/Manouches suisses, qui s'est tenu à Berne pour la première fois en vue d'en accroître sa visibilité. Cette manifestation a obtenu le soutien financier de l'Office fédéral de la culture. Depuis 2013, 11 projets liés à la lutte contre l'antitsiganisme ont également bénéficié d'un soutien financier de la part du Service de Lutte contre le Racisme.

63. En dépit des efforts déployés, les stéréotypes contre les Yéniches et les Sinti/Manouches (cf. chapitre ci-dessous intitulé « Discours de haine ») persistent. Il a été fait état de plusieurs manifestations organisées par des groupes locaux contre l'aménagement de nouvelles aires d'accueil. Sur ce point, des chercheurs de l'université de Zurich ont mené en 2013 une étude⁵⁵ sur le traitement par les principaux médias suisses de l'actualité concernant les Yéniches et les Roms entre 2005 et 2012, faisant ressortir des lacunes patentes dans les informations données et montrant que la moitié des contributions analysées opérait des généralisations souvent associées à des stéréotypes négatifs. En réponse à cette étude, la Commission fédérale contre le racisme a appelé les médias à plus

⁵⁴ Rapport étatique, paragraphe 86.

⁵⁵ Université de Zurich, Étude sur la qualité de l'information sur les Roms dans les principaux médias de Suisse, consultable sur : <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/f107/1120.html>.

de vigilance dans leur façon de présenter l'information concernant les Yéniches et les Roms, et les a invités à modérer les remarques et à éviter les généralisations, les exhortant à assurer la représentation d'une multitude de perspectives et de points de vue.

Recommandation

64. Le Comité consultatif invite les autorités fédérales à intensifier leurs efforts pour soutenir les projets de sensibilisation visant à combattre les préjugés contre les modes de vie itinérants des Yéniches et des Sinti/Manouches, notamment via des projets ciblant les médias ou les journalistes.

Discours de haine

65. L'article 261bis du Code pénal suisse criminalise l'incitation à la haine ainsi que toute discrimination fondée sur l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse (cf. article 4). Le Comité consultatif observe que la persistance des préjugés contre les Yéniches et les Sinti/Manouches est susceptible de donner naissance à des attitudes hostiles envers leurs modes de vie ; il constate en particulier avec regret le nombre de protestations et de manifestations de groupes locaux contre l'aménagement d'aires d'accueil dans leur voisinage, accompagnées d'affiches décrivant les « Gens du voyage » avec des termes et des images insultants. Il déplore aussi la récurrence des violences perpétrées contre les membres des communautés juives⁵⁶ et la montée de l'hostilité à leur égard en public, notamment sur les réseaux sociaux. Il relève une tendance similaire vis-à-vis des communautés musulmanes, avec notamment des actes de vandalisme dans des cimetières et des graffiti haineux sur des mosquées⁵⁷, ainsi que plusieurs cas de discours de haine, là encore particulièrement sur les réseaux sociaux.

66. Le Comité consultatif estime que ces cas répétés d'hostilité exprimée en public contre les Yéniches et les Sinti/Manouches ainsi que contre les communautés juives ou musulmanes constituent manifestement des « discours de haine » au sens de la Recommandation n° Rec (97) 20 du Comité des ministres aux États membres. Relevant que certains de ces discours de haine ont été le fait de responsables politiques, le Comité consultatif tient à rappeler que ce genre de propos exprimé dans le débat public a un impact déterminant, venant de personnalités publiques qui ont une influence particulière et dont les actes et les discours sont immédiatement relayés et amplifiés par les médias. Comme dans les cas de discrimination, les lacunes dans les données disponibles rendent malaisé d'établir des tendances s'agissant des discours de haine ; cependant les interlocuteurs issus des groupes concernés partagent tous l'impression que ceux-ci sont en nette augmentation, en particulier sur internet.

⁵⁶ CICAD, *Antisémitisme en Suisse Romande*, rapport 2017.

⁵⁷ Nermina Ademović-Omerčić: Islamophobie en Suisse : rapport national 2017, dans : Enes Bayraklı & Farid Hafez, *European Islamophobia Report 2017*; cf. entre autres ARCInfo, *Lausanne: le carré musulman du cimetière du Bois de Vaux saccagé dans la nuit de vendredi à samedi*, 14 octobre 2017, consultable sur : <https://www.arcinfo.ch/articles/suisse/lausanne-le-carre-musulman-du-cimetiere-du-bois-de-vaux-saccage-dans-la-nuit-de-vendredi-a-samedi-708379>, ou Grenchner Tagblatt, *Illegaler flüchtet von der Moschee-Baustelle – Polizist stürzt bei Verfolgung in die Tiefe*, 13 décembre 2017, consultable sur : <https://www.grenchnertagblatt.ch/solothurn/grenchen/illegaler-fluechtet-von-der-moschee-baustelle-polizist-stuerzt-bei-verfolgung-in-die-tiefe-131993734>.

67. Certains interlocuteurs non gouvernementaux ont indiqué au Comité consultatif que leurs tentatives d’agir en justice contre des discours de haine aboutissaient rarement à cause de l’absence de qualité à agir reconnue à leurs organisations, ce qui est particulièrement regrettable lorsque ces organisations veulent agir contre des déclarations publiques visant un groupe minoritaire dans son ensemble, cas où un individu, voire un groupe d’individus, risque d’être considéré comme intentant une *actio popularis* et de se voir refuser de ce fait, lui aussi, toute qualité à agir dans l’intérêt général. Les autorités, néanmoins, ont informé le Comité consultatif qu’elles prévoient de reconnaître aux organisations non gouvernementales, dans ce domaine particulier, la qualité à agir dans l’intérêt général dans les procédures civiles.

68. Étant donné le nombre de cas de discours de haine qui lui ont été signalés, le Comité consultatif regrette de constater l’absence de mécanisme global de réaction qui permettrait de faire en sorte que tout discours de haine, y compris dans des propos politiques, fasse immédiatement l’objet d’une condamnation et d’une riposte fermes au plus haut niveau. Il regrette aussi que les discours de haine ne soient l’objet ni d’un suivi systématique ni d’une interdiction explicite. La Cour européenne des droits de l’homme a expressément indiqué, dans une jurisprudence constante, que les discours de haine ne sont pas protégés par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme, qui garantit la liberté d’expression⁵⁸. Le Comité consultatif invite les autorités à réfléchir à la possibilité de mener des enquêtes systématiques sur ces propos et d’engager des poursuites contre leurs auteurs le cas échéant, et en parallèle, d’assurer aux individus comme aux groupes visés par de tels propos la pleine capacité d’agir devant les tribunaux.

Recommandations

69. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à tous niveaux à condamner systématiquement et promptement toute manifestation d’intolérance, qu’il s’agisse d’antisémitisme, d’antisémitisme ou d’islamophobie, et ce en particulier dans le discours public, dans l’esprit de la Recommandation (97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine ». Il les invite également à mener des enquêtes systématiques sur ces propos et à engager des poursuites contre leurs auteurs.

70. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de défendre leurs droits devant les tribunaux en tant que victimes de discours de haine, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l’intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes.

Lutte contre les actes de violence inspirés par la haine

71. Cent quatre-vingt-neuf manifestations d’antisémitisme⁵⁹, dont six agressions physiques, ont été signalées en 2017, y compris par exemple des bannières sur des ponts

⁵⁸ Cour européenne des droits de l’homme, *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A N° 298, paragraphe 35 ; cf. aussi *Pavel Ivanov c. Russie*, 35222/04, arrêt du 20 février 2007 ; *M’Bala M’Bala c. France*, 25239/13, arrêt du 20 octobre 2015, paragraphe 40.

⁵⁹ Dans la partie germanophone de la Suisse, la FSCI (Fédération suisse des communautés israélites) a enregistré 39 cas : cf. FSCI, rapport annuel 2017, consultable sur : www.antisemitisme.ch ; dans la partie

d'autoroute incitant à tuer les Juifs. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont aussi évoqué l'agression physique d'un homme portant la kippa par un néonazi dans les rues de Zurich en juillet 2015. L'agresseur a été condamné en mars 2018 à deux ans de prison ferme⁶⁰. Les représentants des communautés juives déplorent également la vente d'éditions non annotées de *Mein Kampf*, qui contribue selon eux à la diffusion de l'antisémitisme. Le Comité consultatif, tout en comprenant les sentiments et les raisons pour s'opposer à la diffusion de ce livre⁶¹, regrette que cette pratique ne soit pas encadrée par la loi en Suisse. Une motion parlementaire a été déposée devant la Chambre haute du Parlement fédéral (*Ständerat, Conseil des États, Consiglio degli Stati, Cussegl dals Stadis*)⁶² en décembre 2016, invitant la Confédération et les cantons à mieux protéger les groupes religieux menacés par le terrorisme et l'extrémisme, et en particulier la communauté juive. Les autorités fédérales ont réagi en constituant des groupes de travail chargés de débattre des mesures à prendre, et du financement nécessaire. Ces groupes de travail comprennent des représentants des communautés juive et musulmane ainsi que des cantons, à qui revient en premier la compétence sur les problèmes de sécurité. Ce processus de consultation a donné lieu à une double solution. D'une part, le Conseil fédéral va publier une ordonnance sur la base de l'article 386 du Code pénal⁶³, qui permettra de financer immédiatement les mesures qui pesaient jusqu'ici sur le budget des minorités, y compris les actions de sensibilisation et de formation.

72. D'autre part, une nouvelle loi fédérale devrait être adoptée sur la base de l'article 57.2 de la Constitution fédérale de la Suisse⁶⁴. Il est attendu que les cantons s'engagent davantage, en particulier s'agissant du financement. À l'heure où le présent Avis est adopté, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ne s'est pas encore prononcée sur le sujet. Le Comité consultatif se félicite du dialogue établi entre les autorités et les minorités concernées ainsi que des mesures législatives proposées par le groupe de travail évoqué ci-dessus, mais note avec regret qu'en attendant l'adoption de mesures concrètes, les communautés juives, se sentant de plus en plus vulnérables, ont dû par le passé financer elles-mêmes une partie importante des mesures de sécurité quotidienne.

Recommandation

francophone de la Suisse, 150 cas ont été enregistrés par la CICAD (Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation). Cf. CICAD, rapport annuel 2017, consultable sur : http://www.cicad.ch/sites/default/files/basic_page/pdf/Rapport%20Antise%CC%81mitisme%20en%20Suisse%20romande%202017.pdf.

⁶⁰ Le Matin, « Un néonazi en prison pour avoir craché sur un juif », publié le 13 mars 2018, consultable sur : <https://www.lematin.ch/suisse/neonazi-retour-prison-crache-juif/story/15028996>.

⁶¹ Les droits de publication détenus par l'État libre de Bavière ont expiré à la fin de l'année 2015.

⁶² Motion 16.3945, « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste », consultable sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20163945>

⁶³ L'article 386 du Code pénal suisse dispose: « 1. La Confédération peut prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions et à prévenir la délinquance. 2. Elle peut soutenir des projets visant le but mentionné à l'al. 1.3. Elle peut s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre des mesures prévues par l'al. 1 et soutenir ou créer de telles organisations. 4. Le Conseil fédéral arrête le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives. »

⁶⁴ En vertu de l'article 57 de la Constitution fédérale de la Suisse, « 1. La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. 2. Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. »

73. Le Comité consultatif recommande le suivi et l'application immédiats des mesures identifiées afin d'assurer la sécurité des personnes appartenant aux minorités nationales et appelle les autorités cantonales à continuer d'appuyer les efforts déployés par la Confédération, notamment en soutenant financièrement ces mesures.

Discrimination contre les Roms non-Suisses

74. Le Comité consultatif a déjà eu l'occasion de relever⁶⁵ que nombre de Roms non-Suisses bénéficient des aires de passage aménagées par les autorités suisses. Le projet de plan d'action de la Confédération préconise que leurs besoins soient pris en compte lors de la planification de nouvelles aires d'accueil. Néanmoins, le Comité consultatif relève qu'il arrive que les relations entre les Yéniches et les Sinti/Manouches d'une part, et les Roms, y compris les Roms non-Suisses, d'autre part, soient marquées par des tensions. En particulier, il a été informé de la réticence de la part de certains groupes à l'idée de partager les aires d'accueil ou de séjourner dans une installation déjà utilisée par des Roms non-Suisses, au point que certaines aires sont expressément interdites aux étrangers. Lors de ses discussions avec les parties prenantes concernées, le Comité consultatif a été informé que la cause principale de cette réticence est que les Roms non-Suisses se déplacent généralement en grands groupes, et ont donc des besoins différents en termes d'aires d'accueil. Le Comité consultatif estime que lorsqu'il apparaît opportun de réserver une installation donnée à des groupes de taille plus restreinte, c'est la taille du groupe plutôt que la citoyenneté des personnes qui devrait constituer le critère pour limiter l'accès à l'aire d'accueil. Le Comité consultatif se félicite du soutien apporté par les autorités fédérales à des projets de médiation visant à améliorer les relations entre les différents groupes ayant choisi des modes de vie itinérants, quelle que soit leur citoyenneté ou leur appartenance ethnique ; cependant, il déplore que nombre de sites soient expressément interdits aux Roms non-Suisses. Il déplore également une tendance similaire, dans les propos politiques comme officiels, à distinguer les « Gens du voyage » suisses et étrangers, au risque d'inciter au rejet des étrangers.

Recommandation

75. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à revoir les mesures prises pour interdire l'utilisation de certaines aires d'accueil par les Roms non-Suisses. Il invite les autorités à tous niveaux à intensifier leurs efforts afin de rapprocher les différentes communautés aux modes de vie itinérants, notamment en soutenant des projets de médiation ; il les invite à se montrer vigilantes pour ne pas perpétuer l'isolement de ces groupes, et à revenir sur l'accès réservé aux citoyens suisses dans certaines aires d'accueil.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit d'expression des convictions religieuses

76. La loi fédérale de 2005 sur la protection des animaux, entrée en vigueur en septembre 2008, dispose dans son article 21 que les mammifères ne peuvent être abattus que s'ils sont étourdis avant d'être saignés (article 21.1). Le Conseil fédéral peut également

⁶⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre, deuxième Avis sur la Suisse, février 2008, paragraphe 30.

prescrire l'étourdissement pour l'abattage d'autres animaux (article 21.2) et spécifier les méthodes d'étourdissement autorisées (article 21.3) ; il fixe aussi les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation initiale et continue du personnel des abattoirs. L'importation de viande halal et kasher est néanmoins autorisée ; elle est soumise à des taxes à l'importation dont le taux est inférieur à celui des taxes à l'importation d'autres produits à base de viande. En décembre 2015, une initiative parlementaire⁶⁶ a invité à un renforcement des contrôles sur l'importation de viande halal, invoquant l'existence d'une discrimination vis-à-vis des entreprises importatrices de la viande sans bénéficier du taux inférieur de taxation. Si le texte d'origine de l'initiative ne fait mention que de la viande halal, le Comité consultatif a été informé par les autorités suisses que l'initiative pourrait affecter la viande kasher comme la viande halal. À l'heure où le présent Avis est adopté, l'initiative est encore en discussion à la Chambre basse du Parlement (*Nationalrat, Conseil National, Consiglio Nazionale, Cussegl Naziunal*). Les autorités ont également confirmé que les communautés juive et musulmane étaient consultées dans la phase préliminaire du processus parlementaire.

77. Les représentants des minorités romanches ont informé le Comité consultatif que des services religieux ont parfois lieu dans des langues autres que le romanche (par exemple en allemand) à cause de la pénurie de prêtres dans les communautés romanches et de la nécessité de les faire venir de l'étranger. Le Comité consultatif relève à cet égard qu'en vertu de l'article 99.3 de la Constitution du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, la nomination de prêtres dépend des paroisses et ne relève pas de la compétence du canton.

Recommandation

78. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à continuer à faire preuve de respect vis-à-vis des sensibilités religieuses lorsqu'elles considèrent la question de l'importation de viande halal et kasher, et à envisager des solutions qui prennent en compte la liberté religieuse, en concertation avec les communautés concernées.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias

79. L'opérateur de service public de radiodiffusion et de télévision SRG-SSR⁶⁷ assure, exclusivement dans les langues minoritaires, les émissions de plusieurs stations de radio et chaînes de télévision, dont trois stations de radio respectivement pour les régions francophone et italophone, deux chaînes de télévision respectivement pour les régions francophone et italophone, ainsi que des programmes pour la région romanche. L'accord de licence actuel de la SRG-SSR arrive à échéance le 31 décembre 2018 et sera reconduit. Les conditions de cette reconduction ont été remises en cause par une initiative (connue sous le nom de « No Billag ») lancée en décembre 2015, qui visait la fin du service public audiovisuel et de tout soutien financier public aux services de radiodiffusion et de télévision. La redevance annuelle s'élevait à 451 francs suisses en 2018 et s'élèvera à

⁶⁶ Initiative 15.499, « Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement », consultable sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20150499>.

⁶⁷ SRG-SSR est l'acronyme de *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft / Société suisse de radiodiffusion et télévision*.

365 francs suisses en 2019. Elle correspond à environ 75 % du financement de la SRG-SSR en 2018. On a donc pu considérer que cette initiative mettait à l'épreuve la solidarité en Suisse, le système existant faisant payer la majorité linguistique pour la diffusion de programmes en langues minoritaires. Les votations se sont déroulées le 4 mars 2018 et l'initiative a été rejetée à 71,6 % (avec un taux de participation de 54 %). Ce résultat souligne le soutien de la population suisse au service public audiovisuel, y compris aux programmes destinés aux personnes appartenant aux minorités nationales. Des représentants du gouvernement ont informé le Comité consultatif qu'en vertu du nouvel accord de licence pour 2019-2022, la SRG-SSR devra poursuivre ses efforts pour promouvoir les échanges linguistiques entre les groupes linguistiques, mais aussi assurer la diffusion de ses programmes sur les échanges interrégionaux non plus seulement de nuit, mais également aux heures de forte audience.

80. Le Comité consultatif a été informé qu'une nouvelle loi fédérale sur les médias va être élaborée pour remplacer la loi fédérale sur la radio et la télévision, notamment dans le but de promouvoir la diffusion de contenus du service public sur internet. La stratégie adoptée pour préparer la loi, qui sera élaborée entre autres avec des représentants des minorités linguistiques, devrait aussi concerner la presse écrite. Le Comité consultatif a également été informé que le gouvernement du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni a accepté le 1^{er} mai 2018 une motion parlementaire⁶⁸ demandant l'élaboration d'un rapport sur l'avenir des politiques concernant les langues et les médias dans le canton.

81. L'agence de presse *Agence Télégraphique Suisse* (ATS) a créé un poste de correspondant italophone dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni au début de l'année 2017⁶⁹. Le Comité consultatif salue l'introduction d'un service de médias local dans la partie italophone du canton dans le but d'améliorer l'information fournie par ces médias et d'augmenter les informations en italien sur les autres parties du canton. Il a aussi relevé avec intérêt qu'une étude juridique menée par l'*Università della Svizzera italiana*⁷⁰ semble indiquer qu'un temps d'antenne insuffisant est consacré, à la RSI (*Radiotelevisione svizzera di lingua italiana*, branche italophone de la SRG-SSR), aux programmes portant sur le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni et sur d'autres régions linguistiques, ce qui ne serait pas conforme au mandat de la SRG-SSR, un temps d'antenne trop important étant par ailleurs attribué à des informations relatives au Ticino.

82. L'unique quotidien publié en romanche, *La Quotidiana*, compte environ 4 000 abonnés. Son financement n'est pas en mesure d'assurer sa pérennité⁷¹. Pour l'année 2018, la Confédération, le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, *Lia Rumantscha* et l'agence de presse romanchophone ANR ont soutenu sa diffusion par un don conjoint de 200 000 francs suisses. Son éditeur a néanmoins fait appel aux autorités pour qu'elles lui consentent une aide plus importante, faute de quoi le journal pourrait cesser

⁶⁸ Parlement de Graubünden/Grischun/Grigioni, « Incarico Atanes concernente il futuro dell'informazione nei Grigioni », consultable sur :

<https://www.gr.ch/IT/istituzioni/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx>

⁶⁹ Rapport étatique, paragraphe 123.

⁷⁰ Non publiée, mais transmise au Secrétariat de la Convention-cadre.

⁷¹ RTS, « Sauvetage de l'unique quotidien en langue romanche de Suisse », article publié le 17 août 2017 : <https://www.rts.ch/info/regions/autres-cantons/8848962-sauvetage-de-l-unique-quotidien-en-langue-romanche-de-suisse.html>.

d'être publié⁷². *Lia Rumantscha* a soumis en parallèle à l'Office fédéral de la culture un projet de mise en place d'une nouvelle structure, qui inclurait la branche romanche de la SRG-SSR et pourrait publier des informations en langue romanche et les partager auprès des producteurs de médias.

83. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux minorités yéniches et sinti/manouches ont souligné que celles-ci faisaient l'objet d'une couverture médiatique généralement défavorable, comme l'a montré l'étude publiée en 2013 par l'université de Zurich (cf. article 6)⁷³. Le Comité consultatif souscrit à l'opinion qu'une couverture médiatique plus favorable des manifestations culturelles yéniches et sinti/manouches devrait être encouragée, notamment par des mesures incitatives qui encourageraient, en y associant pleinement les Yéniches et les Sinti/Manouches, la production d'informations sensibilisant le public aux cultures et aux modes de vie de ces communautés ; de telles mesures renforceraient le pluralisme culturel. À cet égard, le Comité consultatif observe que le soutien apporté à la cohésion nationale est un aspect déterminant du mandat de la SRG-SSR.

Recommandations

84. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à s'assurer que les termes de l'accord de licence du service public audiovisuel respectent les droits des personnes appartenant aux minorités linguistiques tels qu'ils découlent de l'article 9 de la Convention-cadre, et à s'assurer que ces termes sont en pratique respectés par l'opérateur de radiodiffusion et de télévision. Le Comité consultatif encourage également les autorités fédérales et cantonales à poursuivre leur soutien à l'édition et à la diffusion des médias romanchophones, notamment du quotidien *La Quotidiana*, et des médias italophones.

85. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à encourager la diffusion de contenus sensibilisant le public aux cultures, aux modes de vie et aux autres intérêts des Yéniches et des Sinti/Manouches, avec la participation active de ceux-ci.

86. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à veiller, par le dialogue ouvert et la consultation, à ce que toute nouvelle législation sur les médias soit inclusive et prenne en considération toutes les personnes appartenant à une minorité nationale, notamment les locuteurs de langues minoritaires.

Article 10 de la Convention-cadre

Promotion et usage des langues minoritaires au niveau fédéral

87. La loi fédérale sur les langues traite à la fois le multilinguisme au niveau fédéral et la diversité linguistique dans l'ensemble de la société. Son article 6 garantit le droit de chacun de s'adresser à une autorité fédérale dans la langue officielle de son choix, et de se voir

⁷² La Tribune de Genève, « L'unique quotidien romanche sur la sellette », article publié le 31 mars 2017 : <https://www.tdg.ch/suisse/L-unique-quotidien-romanche-sur-la-sellette/story/31421487>

⁷³ Université de Zurich, Étude sur la qualité de l'information sur les Roms dans les principaux médias de Suisse, consultable sur : <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/f107/1120.html> (la version intégrale de l'étude est disponible en allemand, accompagnée d'une synthèse en français).

répondre dans cette même langue. Les romanchophones peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans la version du romanche de leur choix, et il leur est répondu en *rumantsch grischun*. Le Conseil fédéral peut néanmoins restreindre ce choix parmi les langues officielles s'agissant d'échanges avec des administrations dont les activités sont limitées à une région déterminée. Le Comité consultatif observe que dans la pratique la politique de multilinguisme est bien appliquée dans l'administration fédérale.

88. Les arrêts du Tribunal fédéral sont rendus dans la langue du requérant, conformément à la loi fédérale sur les langues. Le Comité consultatif estime que cette pratique s'accorde avec les dispositions de la Convention-cadre et se félicite de cette approche du multilinguisme. Néanmoins, certains de ses interlocuteurs estiment qu'en l'absence d'un diplôme de droit en italien ou en romanche, les avocats sont plus enclins à déposer des plaintes en allemand ou en français qu'en italien ou en romanche, ce qui peut rendre l'accès aux arrêts du Tribunal fédéral plus difficile pour les locuteurs de langues minoritaires. Le Comité consultatif s'inquiète de la possibilité qu'émerge, à terme, une difficulté pour certains à affirmer leurs droits si la jurisprudence ne continue à se développer que dans certaines langues.

Recommandation

89. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales à poursuivre leurs efforts pour garantir l'égalité effective entre les personnes appartenant aux différentes communautés linguistiques, afin qu'elles puissent continuer à échanger avec l'administration fédérale dans leur propre langue et invite les autorités fédérales à envisager, lorsqu'elles le jugeront pertinent, et en concertation avec les représentants des minorités concernées, la traduction dans d'autres langues nationales des principaux arrêts du Tribunal fédéral concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

Usage des langues minoritaires dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni

90. La loi cantonale sur les langues⁷⁴, entrée en vigueur en 2008, contient des dispositions sur l'usage des trois langues officielles du canton, soit l'allemand, l'italien et le romanche. Elle dispose que chacun peut s'adresser aux autorités cantonales dans la langue officielle de son choix (article 3.2) et en recevoir une réponse dans cette même langue (article 3.3). Au Parlement cantonal, les parlementaires peuvent prendre la parole dans la langue officielle de leur choix (article 4.1) et demander la traduction de tout document dans une langue officielle qu'ils/elles comprennent (article 4.2). S'agissant des tribunaux cantonaux, les juges peuvent choisir la langue officielle de leur choix à l'oral (article 7.2), mais la langue utilisée lors de la procédure écrite est celle de la décision ou de la partie attaquée (article 8), sauf si les parties se sont accordées pour utiliser une autre langue (article 7.5). Cependant, si une partie ne comprend pas la langue utilisée, elle peut demander une traduction qui est effectuée sans frais (article 7.4). Au niveau régional⁷⁵, si la région n'a qu'une langue officielle c'est celle-ci qui sera utilisée pour la procédure, l'audience et la décision (article 9), tandis que si la région est plurilingue les parties peuvent s'accorder pour utiliser l'une de ses

⁷⁴ Loi sur les langues du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni (492.100), adoptée le 19 octobre 2006.

⁷⁵ Le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni compte 11 régions. Dans le découpage administratif de la Suisse, la région se situe entre le canton et les communes ; sur elle se calque notamment l'organisation judiciaire.

langues officielles pour la procédure écrite, l'audition ayant lieu dans la langue de la décision ou de la partie attaquée (article 10).

91. Le Comité consultatif salue le haut niveau de protection dont bénéficient les langues minoritaires (le romanche et l'italien) en vertu de la loi cantonale sur les langues. Selon des représentants des minorités linguistiques, des difficultés persistent dans l'accès aux documents de l'administration cantonale en romanche ou en italien, notamment s'agissant d'actes gouvernementaux ou de documents ayant trait à des travaux parlementaires, en particulier lorsqu'une commission ne compte aucun membre pratiquant une langue minoritaire et qu'aucune traduction n'a été demandée dans ces langues. Le Comité consultatif a également appris que certains sites web institutionnels (par exemple celui d'un hôpital) proposent des traductions en langue minoritaire effectuées apparemment par des moteurs de traduction proposés sur internet, avec des résultats qui laissent à désirer. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont également regretté que les campagnes d'information, notamment s'agissant de prévention pour la santé ou de promotion du sport, soient principalement menées dans la langue de la majorité. De plus, le Comité consultatif a été informé que certains services d'urgence n'étaient pas accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre tous les jours dans les langues minoritaires, ce qui compromet la communication avec les personnes en situation d'urgence.

92. En vertu de l'article 6 de la loi cantonale sur les langues, lorsque des candidats à un poste vacant dans l'administration cantonale présentent le même niveau de qualification, la préférence est donnée aux personnes qui maîtrisent au moins deux des langues officielles du canton. Le Comité consultatif se félicite de l'approche plurilingue consacrée dans ce texte de loi, mais relève, à la suite de certains représentants de la minorité italophone, l'absence de tout fonctionnaire italophone dans les quatre premiers échelons de rémunération de l'administration cantonale ainsi que parmi les membres de l'ordre judiciaire cantonal. À ce propos, le Comité consultatif a pris connaissance d'une liste de postes vacants récemment publiés par les autorités cantonales et a pu observer qu'aucun d'eux n'exigeait la maîtrise de l'italien, la considérant tout au plus comme un atout.

Recommandation

93. Le Comité consultatif appelle les autorités du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni à promouvoir davantage l'usage des langues minoritaires dans leurs activités quotidiennes, dans les campagnes d'information, dans l'administration et dans l'ordre judiciaire.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques et autres panneaux et inscriptions bilingues ou trilingues

94. Conformément à l'article 49 de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière, les panneaux indiquant le nom de la commune ou de la localité sont dans la langue officielle de la commune concernée. Dans les communes bilingues, c'est la langue parlée par la majorité des habitants qui est choisie ; cependant une langue minoritaire doit être ajoutée lorsque la minorité linguistique concernée représente au moins 30 % des habitants. Dans le canton de

Graubünden/Grischun/Grigioni, l'article 8 de l'ordonnance cantonale sur les langues⁷⁶ prévoit, dans le respect de l'application des dispositions fédérales mentionnées ci-dessus, que les indications topographiques doivent être rédigées dans les langues officielles respectives de la commune concernée. Le Comité consultatif a été informé par certains de ses interlocuteurs que dans les communes bilingues, il arrive que la pratique diverge de l'ordonnance cantonale et que la langue apparaissant sur les panneaux ou les inscriptions topographiques soit celle de la majorité des habitants du quartier de la commune concerné ; de ce fait la langue peut varier d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même commune.

95. Le Comité consultatif salue la possibilité prévue par la loi d'indiquer sur les panneaux des noms de communes dans une langue minoritaire ; néanmoins, il rappelle que l'article 11 de la Convention-cadre s'applique aussi à d'autres indications topographiques telles que les panneaux des rues. Il tient à réitérer son opinion, selon laquelle « tout seuil numérique fixé en tant que condition préalable pour appliquer certains droits minoritaires devrait être interprété avec souplesse (...) sous peine de faire peser sur les personnes appartenant à la minorité nationale considérée une obligation indirecte de s'identifier pour que l'accès à certains droits soit maintenu. Dans le même temps, la décision individuelle de s'identifier ou de ne pas s'identifier à telle ou telle minorité doit être respectée par les autres personnes qui déclarent leur appartenance au même groupe et qui ne doivent pas non plus exercer de quelconques pressions. »⁷⁷. Dans ce contexte, le Comité consultatif estime que la pratique courante procède d'une application étroite du principe de territorialité et que le pourcentage fixé pour l'implantation de panneaux en deux langues est indûment trop élevé.

Recommandation

96. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à promouvoir l'usage d'indications topographiques bilingues ou trilingues dans les cantons ou les communes bilingues ou trilingues, notamment en étendant les possibilités juridiques d'implanter ces panneaux dans les zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant aux minorités linguistiques, conformément aux dispositions de l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12 de la Convention-cadre

Accès à l'éducation des Yéniches et des Sinti/Manouches, et enseignement de leurs cultures et de leur histoire

97. Le projet de plan d'action de la Confédération⁷⁸ (cf. également articles 5 et 15) reconnaît la nécessité de concilier le droit à l'éducation avec le droit à choisir un mode de vie itinérant, mais il souligne également la compétence limitée de la Confédération dans le domaine de l'éducation, qui limite son champ d'action au financement de projets pilotes. Le texte reconnaît que plus encore que dans tout autre domaine, les autorités et les

⁷⁶ Ordonnance sur les langues du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni (492.110) du 11 décembre 2007.

⁷⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités », paragraphe 12

⁷⁸ Le plan d'action en cours d'élaboration, publié en décembre 2016, est consultable sur : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/les-yeniches-et-les-manouches-sont-une-minorite-nationale/plan-d-action.html>.

communautés peinent à s'accorder sur les mesures nécessaires dans le domaine de l'éducation, rappelant que les violations des droits de l'homme dont ont été victimes par le passé les personnes aux modes de vie itinérants (cf. article 5) sont toujours présentes. Le projet de plan d'action de la Confédération invite tous les acteurs concernés, cantons, communes, établissements scolaires, entreprises de formation, mais aussi familles ayant un mode de vie itinérant, à conjuguer leurs efforts pour relever ces défis.

98. Le Comité consultatif salue le choix des autorités, pour tenter de concilier les droits en question, de rassembler les personnes et les groupes concernés. Lors de sa visite, il a rencontré de nombreuses familles aux modes de vie itinérants ainsi que des acteurs œuvrant dans le domaine de l'éducation. Un réel problème de fréquentation scolaire a été relevé, non seulement pendant la période estivale mais également pendant l'hiver, une série d'indicateurs faisant apparaître un manque de motivation de la part des membres des minorités nationales concernées ; il s'en dégage l'impression que l'école est davantage perçue par ces personnes comme un danger d'assimilation que comme une opportunité de voir leurs droits protégés. Le Comité consultatif estime qu'il est crucial de rappeler à tous leurs droits et leurs obligations afin de s'assurer que le droit des enfants à l'éducation soit garanti de manière effective. Certains projets sont déjà financés par la Confédération et mis en œuvre au niveau local, tels que le projet « Lernen Unterwegs » du canton de Bern/Berne, qui combine heures de cours classiques et ateliers ciblés en petits groupes pendant la période hivernale, et instruction à distance lors de la période estivale, où les élèves se voient confier des ordinateurs et une connexion internet qui leur permettent d'avoir des contacts réguliers avec des professeurs sur un créneau fixe de deux heures par semaine.

99. Les représentants de la communauté yéniche ont également fait part au Comité consultatif de l'absence des cultures et de l'histoire yéniches dans les programmes scolaires et les manuels publiés par les cantons. Le groupe de travail chargé d'élaborer le plan d'action de la Confédération a lui aussi souligné dans sa dernière version du texte la nécessité de mentionner les cultures yéniches⁷⁹. Le Comité consultatif relève notamment l'importance d'inclure dans les programmes scolaires l'histoire de l'oppression et des violations des droits de l'homme qui ont eu lieu dans le passé, afin de promouvoir une meilleure compréhension des identités et des cultures yéniches par la majorité.

Recommandation

100. Le Comité consultatif appelle les autorités cantonales à poursuivre le développement de solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles et adaptées aux personnes aux modes de vie itinérants, et à associer les familles concernées au développement de nouveaux projets, afin de garantir et concilier le droit des enfants à l'éducation et le droit de choisir un mode de vie itinérant. Le Comité consultatif appelle les autorités cantonales, dans tous les cantons, à inclure les cultures et l'histoire yéniches dans les programmes et les manuels scolaires afin de promouvoir auprès du grand public la diversité et l'intégration sociétale, et de sensibiliser et développer l'acceptation des modes de vie itinérants.

Article 14 de la Convention-cadre

⁷⁹ Office fédéral de la culture, groupe de travail « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse », rapport et plan d'action, point 3.4.3.

Enseignement des langues minoritaires, et dans les langues minoritaires

101. Dans les écoles primaires et secondaires, l'enseignement est assuré dans la langue officielle du canton (cf. également article 12). Dans les cantons bilingues ou trilingues, l'enseignement est assuré dans la langue officielle de la commune, conformément au principe de territorialité. La gestion des écoles relève de la compétence des cantons ; elle est généralement assurée par une unité administrative au niveau infra-cantonal, qui couvre une ou plusieurs commune(s). Lorsque cette unité couvre plusieurs communes aux langues officielles différentes ou comprend des municipalités bilingues, le libre accès à une école publique assurant l'enseignement dans l'une ou l'autre langue doit être assuré à chacun. Si la situation ne le permet pas, les autorités peuvent autoriser un(e) élève, pour des raisons liées à sa langue, à s'inscrire dans une école établie en dehors de la zone administrative où il/elle habite. L'enseignement secondaire (de deuxième niveau) n'est pas toujours disponible dans les langues minoritaires. Ainsi en est-il par exemple de l'italien dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, bien qu'il s'agisse de l'une des trois langues officielles du canton. Le Comité consultatif rappelle qu'il est nécessaire, si l'on veut développer l'usage d'une langue minoritaire comme un atout aussi bien pour ses locuteurs que pour la société dans son ensemble, qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement assuré dans ces langues minoritaires, comme dans l'accès à l'apprentissage de ces langues, et ce entre tous les niveaux du système scolaire, de la maternelle aux études supérieures et à la formation pour les adultes⁸⁰.

102. L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (dit « HarmoS ») est entré en vigueur en 2009 ; 21 cantons sur 26 l'ont signé à ce jour. Il vise à harmoniser l'enseignement et l'apprentissage des langues par le développement d'une forte culture générale dans la langue locale ainsi que d'un socle de compétences dans deux langues dites « étrangères ». En vertu de l'article 4, la première langue « étrangère » est enseignée au plus tard lors de la cinquième année de scolarisation, et la seconde langue lors de la septième année de scolarisation. L'une de ces deux langues « étrangères » doit être une langue nationale, l'autre étant l'anglais, et l'enseignement inclut un volet culturel. Le canton du Ticino, dans la mesure où il envisage l'enseignement d'une troisième langue « étrangère » obligatoire qui devra être une langue nationale, peut déroger à ces dispositions pour l'année où les deux premières langues « étrangères » sont introduites dans les programmes scolaires. Dans les autres cantons signataires de l'accord HarmoS, une troisième langue nationale est proposée en option lors du cursus scolaire obligatoire (qui commence à l'âge de 4 ans et dure 11 ans). L'ordre dans lequel les langues « étrangères » sont enseignées fait l'objet d'une décision coordonnée au niveau régional, mais des critères de qualité et de développement sont mis en place pour respecter la stratégie globale adoptée au niveau national (c'est-à-dire inter-cantonal).

103. Le Comité consultatif prend note des initiatives parlementaires ayant pour objectif la sauvegarde de l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire, et note que le Conseil fédéral a organisé en 2016 une consultation sur un projet de révision de la loi fédérale sur les langues, dans le but de rendre obligatoire au primaire une deuxième langue nationale, garantissant ainsi que les enfants appartenant à des minorités nationales puissent

⁸⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », 2012, paragraphe 75.

apprendre leur langue au primaire lorsqu'ils résident en dehors des zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à leur minorité. Cependant, le Conseil fédéral, considérant que le moment choisi n'était pas opportun, a mis fin à ce processus.

104. Le Comité consultatif relève aussi l'intention du Conseil fédéral, exprimée dans le Message culture 2016-2020, de promouvoir la langue et les cultures italiennes à l'extérieur du canton du Ticino et des zones italophones du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni, et de faire de même pour le romanche d'ici 2021. La moitié des italophones et un tiers des romanchophones⁸¹ résident à l'extérieur des cantons traditionnellement habités par des personnes appartenant à ces groupes linguistiques (soit Ticino) et Graubünden/Grischun/Grigioni pour les italophones et Graubünden/Grischun/Grigioni pour les romanchophones), en particulier dans les grandes villes. Le Comité consultatif observe à ce propos qu'une école cantonale dispensant des apprentissages en français a été établie à Bern/Berne en vertu de la loi fédérale de 1981⁸². Aussi, comme les autorités suisses en sont bien conscientes, une approche strictement territoriale des droits des minorités ne saurait-elle refléter et satisfaire convenablement les besoins des personnes appartenant à des minorités dans une société moderne, dynamique et mobile. À ce propos, le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités pour s'adapter aux évolutions de la société et pour promouvoir les droits des minorités linguistiques au-delà de leurs zones d'implantation traditionnelles, en particulier par le biais du Message culture.

105. Le Comité consultatif relève l'existence d'une série d'initiatives populaires récentes ayant comme objectif de restreindre le nombre de langues obligatoires à l'école primaire, telles que l'initiative « Une seule langue étrangère à l'école primaire » dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni. Cette initiative cherche à limiter l'apprentissage des langues « étrangères » à l'école primaire à une langue obligatoire unique, à savoir l'anglais dans les communes germanophones du canton et l'allemand dans les communes italophones ou romanchophones. Une décision du Tribunal fédéral⁸³ a déclaré cette initiative recevable car conforme à la législation cantonale, mais le Comité consultatif reste préoccupé par le risque que certaines personnes appartenant à des minorités nationales se voient ainsi privées de leur possibilité d'apprendre leur langue à l'école primaire. Les autorités fédérales suivent de près tout développement en la matière et continuent à promouvoir le multilinguisme, notamment en accordant d'importantes aides financières aux programmes d'échange⁸⁴.

Recommandations

106. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à permettre l'accès à l'enseignement en italien et en romanche, et à l'enseignement de ces langues, à l'extérieur des zones traditionnellement habitées par les personnes appartenant à ces minorités, notamment dans les grandes villes. Le Comité consultatif appelle les autorités du

⁸¹ Office fédéral de la statistique, « Population résidente permanente selon les langues principales et le canton, en 2016 », consultable sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/langues-religions/langues.assetdetail.4542308.html>.

⁸² Cf. la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'école cantonale de langue française de Bern/Berne (411.3), consultable sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810127/index.html>.

⁸³ Tribunal fédéral suisse, arrêt du 3 mai 2017, affaire n° 1C_267/2016.

⁸⁴ Rapport étatique, paragraphe 137.

canton de Graubünden/Grischun/Grigioni à engager le dialogue avec les représentants des minorités concernées et à évaluer les besoins des romanchophones et des italophones en termes d'éducation secondaire (de deuxième niveau) dans leur langue minoritaire respective.

107. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à examiner l'opportunité de mener de nouvelles actions de sensibilisation sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales dans les administrations cantonales des cantons bilingues ou trilingues, y compris auprès des membres de l'ordre judiciaire.

Supports pédagogiques d'enseignement des langues minoritaires, et dans des langues minoritaires

108. En vertu de l'article 15 de la loi fédérale sur les langues, la Confédération et les cantons veillent dans le cadre de leurs attributions à ce que la langue d'enseignement, en particulier sa forme standard, soit l'objet d'une attention particulière à tous les niveaux de l'enseignement (article 15.1). Dans le cadre de leurs attributions, la Confédération et les cantons encouragent aussi le multilinguisme des enseignants et des apprenants (article 15.2) et s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prend en compte les aspects culturels liés à un pays plurilingue (article 15.3). En Suisse, les programmes scolaires au niveau du primaire et du secondaire sont élaborés par les autorités cantonales. Dans le cas où les cantons ne parviennent pas, en se coordonnant, à harmoniser, entre autres sujets, la durée et les objectifs des différents niveaux du cursus scolaire ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération peut légiférer pour assurer cette harmonisation⁸⁵.

109. Certains représentants de la minorité italoophone ont exprimé leur regret que le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni s'investisse peu dans la traduction en italien de certains supports pédagogiques. Ces supports, initialement conçus pour les élèves germanophones, doivent être traduits et adaptés à la réalité des italophones, ce qui exige des compétences à la fois linguistiques et pédagogiques. Ils ont souligné que les supports pédagogiques mis en place dans le canton du Tessin ne sont pas toujours adaptés en raison des différences entre les programmes scolaires des deux cantons.

110. Le Comité consultatif rappelle que « [s'agissant des supports pédagogiques], comme il est important que le contenu et le langage employé soient adaptés aux besoins spécifiques des groupes minoritaires concernés, y compris en ce qui concerne la terminologie technique propre à leur langue, les supports produits dans le pays seront privilégiés. Le cas échéant, des supports conçus dans des pays voisins peuvent aussi être agréés et mis à disposition. »⁸⁶ Le Comité consultatif relève qu'étant donné l'organisation du système scolaire en Suisse, la plupart des supports pédagogiques rédigés en italien et en usage dans le canton de

⁸⁵ Cf. article 62.4 de la Constitution fédérale de la Suisse.

⁸⁶ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (2012), paragraphe 77.

Graubünden/Grischun/Grigioni est traduite de l'allemand afin que soit respecté le programme scolaire établi dans le canton. Un tel état de fait exige un financement idoine.

Recommandation

111. Le Comité consultatif appelle les autorités du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni à assurer le financement nécessaire à la traduction ou à la production en italien des supports pédagogiques.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation et participation dans les institutions et les administrations

112. S'agissant de la représentation politique et de la participation, les personnes appartenant aux minorités nationales en Suisse ne bénéficient pas de droits politiques spécifiques tels qu'une représentation garantie dans les organes élus, une exemption des critères de seuil, des sièges réservés ou un droit de veto. Ils jouissent, en tant que citoyens, des droits individuels garantis à tout citoyen suisse par la Constitution, notamment du droit de vote dans les élections à la Chambre basse du Parlement, du droit d'adresser des pétitions aux autorités (article 33) ainsi que du droit de créer un parti politique, d'y adhérer ou d'y appartenir (article 23). Le Comité consultatif relève qu'il leur est également possible de mener des activités de lobbying auprès des parlementaires pour faire valoir leurs intérêts et de participer à des consultations publiques ouvertes par les autorités fédérales dans la phase préliminaire d'une procédure législative fédérale.

113. Il n'existe pas de système de quotas quant à la composition du Conseil fédéral. Actuellement y siègent quatre germanophones, deux francophones et un italoophone. Historiquement, des membres francophones ou italophones y ont toujours occupé au moins deux sièges. En 2013, une initiative parlementaire⁸⁷ a proposé de modifier la Constitution⁸⁸ pour garantir « une représentation équitable » des « régions et des communautés linguistiques » au Conseil fédéral en augmentant le nombre de ses membres, qui serait passé de sept à neuf. Le Conseil fédéral a rejeté cette initiative, principalement à cause de l'augmentation proposée du nombre de membres, mais a exprimé son soutien au principe d'une représentation équitable des régions et des communautés linguistiques.

114. Bien qu'il n'existe pas d'organe consultatif dédié exclusivement à la représentation des minorités nationales, les Yéniches et les Sinti/Manouches peuvent faire valoir leurs intérêts au sein de différentes institutions fédérales ou d'organes et forums liés à la Confédération, tels que la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », la Commission fédérale contre le racisme, le groupe de travail intitulé « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti/Manouches et Roms en Suisse » (cf. article 5) et la branche suisse de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste. À ce propos, la décision instituant la Commission fédérale contre le racisme a été modifiée par le Conseil fédéral en novembre 2015, un siège supplémentaire étant créé

⁸⁷ Initiative parlementaire 13.443, « Représentation équitable des communautés linguistiques au Conseil fédéral avec neuf membres », consultable sur : <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20130443>.

⁸⁸ Depuis 1999, l'article 175.4 de la Constitution fédérale de la Suisse dispose que « les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. ».

pour un représentant Rom ; d'autre part, depuis 2017, le Conseil d'administration de la Fondation est composé paritairement de six représentants des autorités et de six représentants des minorités yéniches et sinti/manouches. Le Comité consultatif relève également que le groupe de travail mis en place par les autorités fédérales pour élaborer le plan d'action de la Confédération était composé paritairement de représentants des organisations des minorités et de représentants du gouvernement.

115. Le Comité consultatif rappelle que l'article 15 de la Convention-cadre prévoit la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. S'agissant de la participation aux affaires publiques, le Comité consultatif a eu l'occasion d'expliquer que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent être impliquées de différente manière, par exemple par la représentation au sein d'organes élus et à tous les échelons de l'administration publique, par des mécanismes consultatifs ou des mécanismes d'autonomie culturelle⁸⁹. Une attention particulière devrait être portée à une représentation équilibrée des femmes et des hommes appartenant aux minorités nationales.. S'agissant de la participation à la vie sociale et économique, le Comité consultatif a argué que la participation effective suppose que les États lèvent les obstacles entravant l'égalité d'accès des personnes appartenant aux minorités nationales aux secteurs économiques et aux services sociaux de manière à assurer l'égalité des chances, mais aussi qu'ils promeuvent leur participation aux bénéfices et résultats⁹⁰.

116. Le Comité consultatif relève la bonne pratique établie au niveau cantonal dans le canton d'Aargau, consistant en la mise en place d'une structure de consultation pour les Yéniches et les Sinti/Manouches itinérants avec un service spécialisé faisant office d'intermédiaire entre les personnes concernées et les responsables des aires de séjour, de passage et de transit. Le Comité consultatif relève néanmoins un manque général d'influence des organisations yéniches et sinti/manouches dans les processus politiques ou législatifs, notamment au niveau cantonal ; il regrette l'absence à tous niveaux, y compris au niveau inter-cantonal, d'un mécanisme de consultation pérenne ou d'organes consultatifs institués susceptibles de faciliter le développement d'une approche intégrée des questions propres aux personnes appartenant aux minorités nationales.

117. De la loi fédérale sur les langues découle une politique fédérale dont l'objectif est d'atteindre une représentation proportionnée des groupes linguistiques dans l'administration publique fédérale. Celle-ci reste marquée par une légère surreprésentation des germanophones, qui représentent 70,9 % des effectifs, quand l'objectif fixé par l'article 7 de l'ordonnance sur les langues est de 68,5-70,5 % ; cette surreprésentation a cependant tendance à régresser. Les francophones et les italophones représentent respectivement 21,7 % et 7,1 % des effectifs au niveau fédéral, ce qui les situe dans la fourchette basse de leurs objectifs respectifs de 21,5-23,5 % et de 6,5-8,5 %. Quant aux romanchophones, ils demeurent sous-représentés, constituant 0,3 % des effectifs au niveau fédéral quand

⁸⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 2, « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (2008), p. 6.

⁹⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 2, « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (2008), p. 4.

l'objectif est fixé à 0,5-1 %. Le Comité consultatif relève que si la tendance reste linéaire, les objectifs pourraient tous être atteints dans les années à venir, à l'exception de la communauté romanche pour laquelle les chiffres n'ont pas évolué depuis 2013.

118. Les sessions de formation linguistique organisées par l'Office fédéral du personnel accueillent un nombre croissant de participants : en 2014, 2 854 personnes avaient participé à des formations, en présentiel comme en ligne ; elles ont été 5 752 en 2016, dont 39 % suivaient des cours de français et 23 % des cours d'allemand, mais aussi 20 % des cours d'italien et 18 % des cours d'anglais. La politique de recrutement au niveau fédéral repose sur le principe de multilinguisme, et les descriptions de postes qui ne se conformaient pas à ce principe ont été examinées de près par le Parlement et modifiées le cas échéant. La Déléguée fédérale au plurilinguisme a vu ses pouvoirs renforcés en 2014 ; elle dispose désormais d'une autonomie renforcée et peut formuler des recommandations. Par ailleurs, l'Office fédéral de la culture a passé des contrats de service quadriennaux avec chacun des cantons bilingues ou trilingues (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Valais/Wallis et Graubünden/Grischun/Grigioni) pour soutenir les efforts qu'ils consacrent à l'amélioration du niveau linguistique du personnel de leur administration cantonale et pour financer des traductions.

119. De nouvelles organisations représentant les Yéniches et les Sinti/Manouches ont vu le jour depuis 2014 ; elles représentent des points de vue divers au sein de ces communautés : certaines défendent les droits de l'ensemble des Yéniches et des Sinti/Manouches, tandis que d'autres se consacrent plus particulièrement à la protection des droits des personnes aux modes de vie itinérants ou semi-itinérants, ou à la sensibilisation du grand public à l'histoire yéniche, ou encore à la promotion des cultures yéniches. Ces organisations, ainsi que les personnes qu'elles représentent, font état de difficultés chroniques lorsqu'elles tentent de s'adresser aux autorités compétentes aux niveaux cantonal ou local sur des sujets tels que l'éducation, ou des questions socio-économiques. La participation de personnes appartenant aux communautés yéniches et sinti/manouches pourrait également être rendue plus difficile par les nouvelles modifications apportées à la loi fédérale sur le commerce itinérant (cf. article 5 ci-dessus).

Recommandations

120. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales, en concertation avec les représentants des minorités reflétant la diversité existant au sein de leurs communautés, à étudier la possibilité de renforcer la participation aux affaires publiques des personnes appartenant aux minorités nationales, afin que celles-ci puissent prendre part au processus de décision, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau inter-cantonal et dans tous les cantons, par exemple par le biais de mécanismes pérennes, d'organes consultatifs institués et de quotas dans l'administration publique.

121. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales à poursuivre les efforts qu'elles déploient pour promouvoir la diversité et pour renforcer le multilinguisme au niveau fédéral ; il les encourage particulièrement à intensifier leurs efforts afin d'accroître la proportion des fonctionnaires romanchophones au niveau fédéral.

Article 16 de la Convention-cadre

Réformes territoriales et administratives

122. En 2014, les communes de Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schnaus, Sevgein et Siat (situées dans le canton de Graubünden/Grischun/Grigioni) ont décidé de fusionner en une commune unique appelée Ilanz/Glion. Ilanz était l'unique commune germanophone, les autres communes étant toutes romanchophones. La fusion portant à plus de 40 % le nombre de romanchophones dans la nouvelle commune, celle-ci aurait dû être considérée comme « romanchophone » en vertu de la loi cantonale sur les langues. Un compromis a été trouvé pour convaincre les germanophones d'accepter la fusion : la nouvelle commune reconnaît officiellement deux langues, l'allemand et le romanche. L'usage du romanche est assuré dans l'administration et dans les écoles, et Ilanz accueille une école bilingue. Le Comité consultatif relève qu'en pratique, la commune reste divisée en deux territoires bien distincts (cf. également article 11) : le centre (Ilanz) demeure germanophone, tandis que les quartiers qui l'entourent demeurent romanchophones et que les enfants qui résident dans ces quartiers continuent à apprendre le romanche à l'école primaire.

Recommandation

123. Le Comité consultatif appelle les autorités cantonales, dans les cantons bilingues ou trilingues, à veiller à ce qu'en cas de fusion administrative les représentants de toutes les communautés soient consultés, et que les droits des personnes appartenant aux minorités linguistiques ne soient pas réduits à la suite de la réforme territoriale et administrative. Le cas échéant, il invite les autorités cantonales et municipales, en concertation avec les représentants de ces communautés, à promouvoir et à protéger le multilinguisme dans tout le territoire des nouveaux secteurs plurilingues.

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération entre la Suisse et l'Italie

124. Le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement italien ont signé en 1982 puis confirmé en 1986 un protocole établissant une « Commission consultative culturelle entre la Suisse et l'Italie » (*Commissione culturale consultiva italo-svizzera*, appelée aussi « Consulta ») afin de promouvoir les échanges et relations culturels entre les deux pays aux niveaux national comme régional, en particulier entre les cantons suisses italophones de Ticino et de Graubünden/Grischun/Grigioni d'une part, et les régions italiennes limitrophes d'autre part. La dernière réunion de la Commission, en septembre 2017, a été consacrée à l'enseignement et à l'apprentissage de l'italien. Il a été convenu de poursuivre le soutien à la création d'écoles bilingues (incluant l'italien). Un groupe de travail a été mis en place pour poursuivre les travaux sur ces sujets. Le Comité consultatif a été informé par certains de ses interlocuteurs que les communautés concernées sont peu au fait des résultats de ces consultations.

Recommandation

125. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales à continuer de promouvoir les droits de la minorité italophone, notamment en poursuivant la coopération entre la Suisse et

l'Italie, et à assurer que les personnes appartenant aux communautés concernées sont consultées et informées.

III. Conclusions

126. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse.

127. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées des chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif⁹¹. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate⁹²

- **Intensifier les efforts des autorités fédérales afin de sensibiliser le grand public à la législation en vigueur contre les discriminations et réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations ; faciliter l'accès à la justice des personnes appartenant aux minorités nationales victimes de pratiques discriminatoires, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; mettre en place aussi tôt que possible une institution nationale des droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris, en garantissant en particulier son indépendance institutionnelle et financière, sa pleine capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et l'étendue de son mandat ; mettre en place des institutions de médiation (« ombudsperson institutions ») aux niveaux fédéral et cantonal ;**
- **Consacrer le soutien financier nécessaire, au terme de procédures accessibles, impartiales et transparentes, à des projets ayant pour objectif la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes ayant des modes de vie itinérants, y compris en assurant à la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir sa mission et toucher les communautés concernées ; adopter aussi tôt que possible le projet de plan d'action de la Confédération sur les Yéniches et les Sinti/Manouches et en mettre en œuvre les mesures qu'il préconise dès que possible ; sensibiliser le grand public aux modes de vie des personnes itinérantes ; procéder à l'aménagement d'un nombre suffisant d'aires d'accueil en respectant l'échéance préconisée dans le projet de plan d'action ;**
- **Condamner systématiquement et promptement toute manifestation d'intolérance, qu'il s'agisse d'antitsiganisme, d'antisémitisme ou d'islamophobie, en particulier dans le discours public ; mener des enquêtes systématiques sur ces propos et engager des poursuites contre leurs auteurs ; assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de défendre leurs droits devant les tribunaux**

⁹¹ Un lien renvoyant au présent Avis sera inséré dans le projet de résolution avant sa soumission au GR-H.

⁹² Les recommandations présentées ci-dessous le sont dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

en tant que victimes de discours de haine, notamment en reconnaissant aux organisations non gouvernementales la qualité pour agir en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts de ces victimes ; engager le suivi et l'application immédiats aux niveaux fédéral et cantonal des mesures identifiées afin d'assurer la sécurité des personnes appartenant aux minorités nationales.

Autres recommandations⁹³

- Prêter l'attention requise, lors de l'adoption de nouveaux textes de loi tels que ceux qui visent à garantir l'ordre public, à la préservation des identités et des cultures des personnes appartenant à des minorités nationales, et continuer de défendre le droit de ces personnes de pratiquer leurs traditions ; s'assurer que l'interprétation et l'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant telle qu'elle a été modifiée, ainsi que de l'ordonnance qui l'a suivie, soient proportionnelles aux objectifs recherchés ;
- Intensifier les efforts, au niveau fédéral, pour soutenir les projets de sensibilisation visant à combattre les préjugés contre les modes de vie itinérants des Yéniches et des Sinti/Manouches, notamment via des projets ciblant les médias ou les journalistes ;
- Poursuivre les efforts déployés au niveau fédéral pour garantir l'égalité effective entre les personnes appartenant aux différentes communautés linguistiques, afin qu'elles puissent continuer à échanger avec l'administration fédérale dans leur propre langue ; envisager, lorsque les autorités le jugent pertinent, et en concertation avec les représentants des minorités concernées, la traduction dans d'autres langues nationales des principaux arrêts du Tribunal fédéral concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ; promouvoir davantage l'usage des langues minoritaires dans les activités quotidiennes, les campagnes d'information, l'administration et l'ordre judiciaire du canton de Graubünden/Grischun/Grigioni ;
- Poursuivre le développement de solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles et adaptées aux personnes aux modes de vie itinérants, et associer les familles concernées au développement de nouveaux projets, afin de garantir et concilier le droit des enfants à l'éducation et le droit de choisir un mode de vie itinérant; inclure les cultures et l'histoire yéniches dans les programmes et les manuels scolaires pour promouvoir auprès du grand public la diversité et l'intégration sociétale, et sensibiliser et développer l'acceptation des modes de vie itinérants ;
- Permettre l'accès à l'enseignement en italien et en romanche, et à l'enseignement de ces langues, à l'extérieur des zones traditionnellement habitées par les personnes appartenant à ces minorités, notamment dans les grandes villes ; engager le dialogue avec les représentants des minorités concernées et évaluer les besoins des

⁹³ Les recommandations présentées ci-dessous le sont dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

romanchophones et des italophones en termes d'enseignement dans leur langue minoritaire dans le secondaire (de deuxième niveau) ;

- Étudier, en concertation avec les représentants des minorités reflétant la diversité existant au sein de leurs communautés, la possibilité de renforcer la participation aux affaires publiques des personnes appartenant aux minorités nationales, afin que celles-ci puissent prendre part aux processus de décision, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau inter-cantonal et dans tous les cantons, par exemple par le biais de mécanismes pérennes, d'organes consultatifs institués et de quotas dans l'administration publique.