



COUNCIL    CONSEIL  
OF EUROPE    DE L'EUROPE

Strasbourg, 31 janvier 2007

ACFC/SR/II(2007)002

**DEUXIEME RAPPORT SOUMIS PAR LA SUISSE  
CONFORMÉMENT A L'ARTICLE 25, PARAGRAPHE 1  
DE LA CONVENTION-CADRE POUR  
LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

(reçu le 31 janvier 2007)

**Deuxième rapport du Gouvernement suisse  
sur la mise en œuvre de la Convention-cadre  
du Conseil de l'Europe pour la protection  
des minorités nationales**

Janvier 2007

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
A. En général .....	5
B. Données statistiques pertinentes actualisées.....	6
I. PREMIERE PARTIE .....	9
A. Les activités de diffusion des résultats du 1er cycle de suivi.....	9
B. Les activités de suivi organisées sur le plan national, régional et local.....	10
C. Les mesures prises afin d'améliorer la participation des membres de la société civile dans le processus de mise en œuvre de la Convention-cadre.....	11
D. Les mesures prises afin de poursuivre le dialogue en cours avec le Comité consultatif	11
II. DEUXIEME PARTIE .....	13
A. Présentation générale des mesures prises pour donner suite aux conclusions du Comité des Ministres .....	13
B. Présentation article par article des mesures prises pour donner suite aux principaux commentaires figurant dans l'Avis du Comité consultatif .....	14
ARTICLE 3 .....	14
1. Le champ d'application personnel de la Convention-cadre .....	14
ARTICLE 4 .....	16
1. Législation plus complète contre la discrimination .....	17
2. La collecte plus systématique de données statistiques en matière de discrimination.....	18
3. La situation des gens du voyage .....	23
ARTICLE 5 .....	23
1. La situation du romanche et de l'italien dans le canton des Grisons – les mesures au plan fédéral .....	23
2. La situation des gens du voyage .....	24
2.1 Les aires de stationnement et de transit.....	24
2.1.1 La situation actuelle, les besoins et les obstacles à la création de nouvelles aires.....	24
2.1.2 La position des gens du voyage concernant la situation actuelle .....	26
2.1.3 La jurisprudence du Tribunal fédéral.....	26
2.1.4 Le rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse 27	27
2.1.5 Les mesures actuelles au niveau fédéral .....	31
2.1.6 Les activités récentes de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» et de «l'Association des gens de la route» («Radgenossenschaft der Landstrasse»).....	33
2.1.7 Les mesures actuelles et les solutions envisagées au niveau cantonal .	34
2.2 L'exercice du commerce itinérant .....	37
2.3 La scolarisation des enfants .....	37
ARTICLE 6 .....	38
1. Tolérance à l'égard des gens du voyage .....	38
2. Procédures de naturalisation .....	39
ARTICLE 9 .....	39
1. La situation des médias imprimés de langue romanche .....	40
2. Les besoins de la communauté des gens du voyage en matière de médias..	40
ARTICLE 10 .....	41

1.	L'usage de l'italien dans les rapports avec les autorités administratives fédérales.....	42
2.	L'usage d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives au niveau infracantonal .....	43
ARTICLE 11	.....	47
1.	La langue des enseignes privées dans le canton des Grisons.....	47
ARTICLE 12	.....	48
1.	La promotion de la connaissance de l'histoire et des préoccupations de la communauté juive en Suisse, ainsi que des phénomènes liés à l'antisémitisme .....	48
2.	La promotion de la langue et de la culture des gens du voyage .....	49
ARTICLE 13	.....	50
1.	La langue d'enseignement dans les écoles privées .....	51
ARTICLE 14	.....	52
1.	La langue de l'enseignement primaire dans les cantons plurilingues. Autorisation de suivre sa scolarité dans une langue minoritaire .....	53
2.	La détermination de la langue scolaire dans les écoles primaires publiques des communes grisonnes .....	54
3.	Les filières d'enseignement bilingues .....	55
ARTICLE 15	.....	57
1.	La participation aux affaires économiques et sociales des personnes appartenant aux minorités linguistiques .....	57
2.	Les mécanismes de participation des gens du voyage.....	58
III TROISIEME PARTIE	.....	61
	<i>Questions spécifiques posées à la Suisse</i> .....	61

# INTRODUCTION

## A. En général

1. La Suisse a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales le 21 octobre 1998. La Convention-cadre est entrée en vigueur en Suisse le 1<sup>er</sup> février 1999. Le 16 mai 2001, le Gouvernement suisse a transmis son rapport étatique au titre du premier cycle de suivi de la Convention-cadre. Le 10 décembre 2003, le Comité des Ministres a adopté la Résolution ResCMN(2003)13 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse. Le 22 juin 2004, le Président du Comité consultatif a adressé à la Suisse, par l'intermédiaire de son Représentant permanent à Strasbourg, un questionnaire spécifique adopté par le Comité lors de sa réunion du 24 mai 2004.

2. La Suisse présente ci-après son deuxième rapport étatique. Il a été élaboré conformément au «Schéma pour les rapports étatiques du deuxième cycle de suivi» adopté le 15 janvier 2003 par le Comité des Ministres. Il est donc axé sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les conclusions du Comité des Ministres à l'issue du premier cycle, ainsi que les principaux commentaires, article par article, figurant dans l'Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre du 20 février 2003.

3. Ce deuxième rapport a été rédigé sur la base des contributions de différents services de l'administration fédérale, en particulier:

- *pour le Département fédéral des affaires étrangères:* la Direction du droit international public («DDIP», qui a coordonné les contributions et rédigé le rapport); la Direction politique, Division politique I (Section Conseil de l'Europe) et Division politique IV (Section politique des droits humains); la Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe;
- *pour le Département fédéral de l'intérieur:* l'Office fédéral de la culture; le Service de lutte contre le racisme; l'Office fédéral de la statistique;
- *la Commission fédérale contre le racisme;*
- *pour le Département fédéral de justice et police:* l'Office fédéral de la justice; l'Office fédéral des migrations;
- *pour le Département fédéral de l'économie:* le Secrétariat d'Etat à l'économie; l'Office vétérinaire fédéral;
- *pour le Département fédéral des finances:* l'Office fédéral du personnel;
- *pour le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication:* l'Office fédéral du développement territorial.

De plus, tous les cantons, de même que certaines conférences intercantionales<sup>1</sup>, ont été consultés à deux reprises: d'abord afin de répondre à un certain nombre de questions sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, ensuite pour qu'ils puissent soumettre leurs observations sur le projet de ce rapport.

L'association faïtière des gens du voyage «Radgenossenschaft der Landstrasse»<sup>2</sup> et la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»<sup>3</sup> ont également participé à la rédaction de ce rapport par leurs réponses à un questionnaire et en communiquant leurs commentaires sur la première version du rapport. Celle-ci a en outre été soumise à la Fédération suisse des communautés israélites, à l'association «Action Sinti et Jenisch Suisses», à l'association «Schäft qwant» («Transnationaler Verein für jenische Zusammenarbeit und Kulturaustausch»), de même qu'à l'Association suisse pour les droits de la personne (Menschenrechte Schweiz MERS, Human Rights Switzerland), à la «Société pour les peuples menacés» et à la «Société pour les minorités en Suisse».

4. Rédigé et publié dans les trois langues officielles de la Confédération suisse, allemand, français et italien, ce rapport peut être consulté par un large public sur le site internet officiel du Département fédéral des affaires étrangères<sup>4</sup>. Les résultats de l'examen de ce rapport par les autorités du Conseil de l'Europe y seront également immédiatement publiés, de sorte à contribuer à la réflexion publique sur la situation, l'évolution et les difficultés en matière de protection des minorités nationales en Suisse.

## **B. Données statistiques pertinentes actualisées**

### ***Population résidente selon la langue principale et la religion***

Langues (2000):	allemand: 63,7 % français: 20,4 % italien: 6,5 % romanche: 0,5 % autres: 9 %
-----------------	--

---

<sup>1</sup> Conférence des gouvernements cantonaux; Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP); Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP); Conférence suisse des chefs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

<sup>2</sup> A ce sujet, voir le Rapport initial du Gouvernement suisse d'avril 2001, p. 48, no. 143; voir ég. les Informations d'août 2002 visant à compléter le Rapport initial, p. 72, no. 218 .

<sup>3</sup> A ce sujet, voir le rapport initial du Gouvernement suisse d'avril 2001, p. 49, no. 144; voir ég. les Informations d'août 2002 visant à compléter le Rapport initial, p. 71 , no. 217.

<sup>4</sup> Voir: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch), sous: <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/euroc/mistr/coswtr.html>

Confessions (2000):	catholique romaine: 41,8 % protestante: 35,3 % musulmane: 4,3 % chrétienne orthodoxe: 1,8 % juive: 0,2 % catholique chrétienne: 0,2 % sans confession: 11,1 % autres confessions: 1 % sans indication: 4,3 %
---------------------	--

Source: Extrait du recensement fédéral de la population de l'an 2000, Office fédéral de la statistique<sup>5</sup>

### Langues principales selon les cantons (en % et en nombres absolus), en 2000

	Total	Allemand en %	Français en %	Italien en %	Romanche en %	Langues non nationales en %
<b>Cantons germanophones</b>						
Uri	34 777	93.5	0.2	1.3	0.1	4.8
Appenzell Rh.-Int.	14 618	92.9	0.2	0.9	0.1	5.9
Nidwald	37 235	92.5	0.6	1.4	0.1	5.3
Obwald	32 427	92.3	0.4	1.0	0.1	6.2
Appenzell Rh.-Ext.	53 504	91.2	0.3	1.7	0.1	6.6
Schwytz	128 704	89.9	0.4	1.9	0.2	7.6
Lucerne	350 504	88.9	0.6	1.9	0.1	8.5
Thurgovie	228 875	88.5	0.4	2.8	0.1	8.2
Soleure	244 341	88.3	1.0	3.1	0.1	7.5
Saint-Gall	452 837	88.0	0.4	2.3	0.2	9.0
Schaffhouse	73 392	87.6	0.5	2.6	0.1	9.2
Bâle-Campagne	259 374	87.2	1.5	3.5	0.1	7.7
Argovie	547 493	87.1	0.8	3.3	0.1	8.7
Glaris	38 183	85.8	0.3	4.4	0.1	9.3
Zoug	100 052	85.1	1.1	2.5	0.2	11.1
Zurich	1 247 906	83.4	1.4	4.0	0.2	11.0
Bâle-Ville	188 079	79.3	2.5	5.0	0.1	13.1
<b>Cantons francophones</b>						
Jura	68 224	4.4	90.0	1.8	0.0	3.8
Neuchâtel	167 949	4.1	85.3	3.2	0.1	7.4
Vaud	640 657	4.7	81.8	2.9	0.0	10.5
Genève	413 673	3.9	75.8	3.7	0.1	16.6
<b>Cantons italophones</b>						

<sup>5</sup> Le rapport initial de la Suisse indiquait des données statistiques sur la base du recensement 1990. Voir ég. le site internet de l'Office fédéral de la statistique:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/sprache/01.html>;

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/religionszugehoerigkeit.html>

<b>Tessin</b>	306 846	8.3	1.6	83.1	0.1	6.8
<b>Cantons plurilingues</b>						
<b>Berne</b>	957 197	84.0	7.6	2.0	0.1	6.3
<b>Grisons</b>	187 058	68.3	0.5	10.2	14.5	6.5
<b>Fribourg</b>	241 706	29.2	63.2	1.3	0.1	6.2
<b>Valais</b>	272 399	28.4	62.8	2.2	0.0	6.6
<b>Suisse</b>						
<b>Total</b>	7 288 010	63.7	20.4	6.5	0.5	9.0

Source : Extrait du recensement fédéral de la population de l'an 2000, Office fédéral de la statistique



## I. PREMIERE PARTIE

### *Modalités retenues sur le plan national pour le suivi des résultats du 1<sup>er</sup> cycle de suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre*

#### **A. Les activités de diffusion des résultats du 1er cycle de suivi**

5. *L'Avis sur la Suisse* adopté le 20 février 2003 par le Comité consultatif, élaboré en français et anglais, a été traduit en allemand et italien par les soins de la Confédération. Quant aux Observations du Gouvernement suisse sur cet Avis (août 2003), elles ont été rédigées dans les trois langues officielles de la Confédération, allemand, français et italien. Tous ces documents ont été publiés sur le site officiel de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères dès la transmission des Observations aux autorités du Conseil de l'Europe. Cette publication a été expressément signalée aux Offices fédéraux, ainsi qu'aux cantons et conférences intercantionales ayant participé à la procédure de 1<sup>er</sup> cycle par lettre du 21 août 2003.

6. *La Résolution du Comité des Ministres* sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse a été traduite par les soins de la Confédération en allemand et italien. Elle a été publiée dans ces deux langues, ainsi qu'en français et anglais, sur le site de la Direction du droit international public. En outre, une copie en a été remise dans les quatre langues aux Offices fédéraux concernés.

Tous les cantons suisses ont reçu une lettre rédigée dans leurs différentes langues officielles afin d'attirer leur attention sur la Résolution, dont une copie leur a été transmise dans ces mêmes langues. Il a alors été demandé aux cantons d'entreprendre les démarches nécessaires pour qu'ils diffusent à leur tour la Résolution au niveau communal, auprès des représentants des minorités présentes dans leur région, ainsi que des différents organismes régionaux oeuvrant pour la défense des minorités. De même, des courriers ont été adressés à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), à la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et à la Conférence suisse des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), afin de signaler les problèmes à régler les concernant, en particulier les difficultés auxquelles sont confrontés les gens du voyage. Etaient joints en annexe à ces courriers la Résolution du Comité des Ministres en français, allemand et italien, ainsi que l'Avis du Comité consultatif dans ces trois langues.

La publication de la Résolution du Comité des Ministres sur le site internet de la Direction du droit international public a été communiquée par écrit à l'Association suisse pour les droits de la personne, ainsi qu'aux représentants des minorités et aux organismes oeuvrant pour la protection des minorités nationales qui avaient pris part à la discussion sur la mise en œuvre de la Convention-cadre lors du 1<sup>er</sup> cycle et/ou avaient rencontré la Délégation du Comité consultatif lors de sa visite en Suisse en novembre 2002. Une copie de la Résolution leur a alors été transmise dans la/les langue(s) idoine(s).

7. De leur côté, les cantons ont opté pour différentes voies de diffusion des résultats du 1<sup>er</sup> cycle de suivi. Ainsi, les documents qui leur avaient été remis par le Département fédéral des affaires étrangères ont-ils à leur tour été transmis selon les cas aux différents départements cantonaux, aux membres du parlement cantonal, aux communes et/ou à la fédération cantonale des communes, aux organisations suprarégionales de sauvegarde et de promotion des langues minoritaires, aux bureaux du délégué aux groupes minoritaires, etc. Plusieurs cantons ont renoncé à des mesures générales de diffusion et se sont limités en la matière à des activités ciblées, dans les domaines qui les concernent spécifiquement.

## **B. Les activités de suivi organisées sur le plan national, régional et local**

8. Sur le plan national, il importe de mentionner le *rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage en Suisse»*. Comme cela sera expliqué en détails plus loin (cf. *infra*, Deuxième partie, *ad* article 5, ch. 2.1.4, no. 33ss), ce document a été élaboré dans le contexte suivant: d'une part, il s'agissait d'examiner quelles seraient les implications, du point de vue des gens du voyage en Suisse, d'une éventuelle ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux (partie I du document). D'autre part, il s'agissait de répondre à une intervention parlementaire de juillet 2003 qui invitait le Conseil fédéral à remettre un rapport sur la situation actuelle des gens du voyage en Suisse et les diverses formes de discriminations auxquelles ils sont confrontés, de même que sur les mesures nationales de lutte contre ces discriminations et celles qui permettraient d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage (partie II du document). La seconde partie de ce document se concentre sur les possibilités d'action de la Confédération concernant le problème principal auquel sont confrontés les gens du voyage en Suisse, à savoir celui du manque d'aires de stationnement et de transit. A plusieurs reprises, pour étayer ses conclusions et propositions, ce rapport se fonde sur les constats et commentaires faits par le Comité consultatif au sujet de la situation des gens du voyage dans son Avis sur la Suisse du 20 février 2003. La palette de mesures que le rapport préconise pour lutter contre les discriminations touchant les gens du voyage et améliorer leurs conditions de vie sera présentée ci-après dans la deuxième partie du présent rapport.

Il faut également rappeler que, afin de les sensibiliser aux problèmes relevés par les autorités du Conseil de l'Europe et au sujet desquels des progrès étaient demandés, de même qu'en vue de l'élaboration du présent rapport, tous les cantons, les conférences intercantionales et les offices fédéraux visés ont reçu *des questionnaires détaillés* sur la façon dont ils envisageaient de mettre en œuvre les résultats du 1<sup>er</sup> cycle ou, le cas échéant, l'avaient déjà fait. Les représentants des gens du voyage ont également reçu de tels questionnaires afin d'évaluer la situation actuelle les concernant, les éventuels changements intervenus, ainsi que leur appréciation des problèmes relevés par les autorités du Conseil de l'Europe et des solutions possibles ou souhaitées de leur point de vue.

9. Sur le plan cantonal, des activités de suivi ont été, selon les cas, organisées de manière concrète, dans les domaines qui touchent directement les cantons. Ces mesures seront exposées ci-après, dans la deuxième partie du présent rapport. S'agissant des personnes et autorités qui ont été impliquées dans les activités de suivi, on peut signaler que des groupes de travail ou d'autres modalités de coopération ont été mis sur pied concernant l'amélioration de la situation des gens du voyage, auxquels ces derniers ont généralement été associés, plus ou moins étroitement (p. ex. Argovie, Thurgovie, Jura, Fribourg). Dans certains cantons, de telles collaborations figuraient déjà à l'agenda politique (p. ex. Saint-Gall). Un travail de recherche d'informations auprès des communes a également été effectué par d'autres cantons au sujet des conditions de vie spécifiques des gens du voyage (p. ex. Soleure).

### **C. Les mesures prises afin d'améliorer la participation des membres de la société civile dans le processus de mise en œuvre de la Convention-cadre**

10. Lors du 1<sup>er</sup> cycle de suivi, des représentants de minorités nationales protégées par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de même que l'Association suisse pour les droits de la personne avaient été associés aux discussions lors de la visite du Comité consultatif et avaient été consultés par les autorités fédérales afin de recueillir les éléments factuels supplémentaires requis à la suite du dépôt du rapport initial.

En vue de l'élaboration du présent rapport, pour pouvoir disposer d'informations actuelles sur la situation et les besoins des gens du voyage, la Direction du droit international public a fait parvenir un questionnaire détaillé à la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» et à l'association faïtière «Radgenossenschaft der Landstrasse».

Comme cela a été mentionné plus haut, ces organisations, de même que l'association «Action Sinti et Jenisch Suisses», l'association «Schäft qwant», la Fédération suisse des communautés israélites, l'Association suisse pour les droits de la personne (Menschenrechte Schweiz MERS, Human Rights Switzerland), la «Société pour les peuples menacés Suisse» et la «Société pour les minorités en Suisse» ont été consultées sur la première version du présent rapport.

11. A ce sujet, il faut également relever que l'Office fédéral de la culture et le Secrétariat d'Etat à l'économie ont établi des contacts avec les institutions chargées de la représentation des intérêts des gens du voyage dans la perspective de la rédaction du rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage en Suisse» (cf. *supra* chapitre B, no. 8 et *infra* Deuxième Partie, *ad* article 5, ch. 2.1.4, no. 33ss). Par la suite, ces institutions, de même que d'autres organisations regroupant des gens du voyage ont été consultées dans le cadre de la procédure de consultation formelle ouverte à ce sujet par le Conseil fédéral le 22 juin 2005.

12. De leur côté, certains cantons se sont efforcés d'impliquer davantage les organisations représentant les gens du voyage dans les discussions relatives à la création de nouvelles aires de stationnement ou de transit, comme cela sera exposé plus loin (cf. *infra*, deuxième partie, *ad* article 15, ch. 2, no. 98).

On peut également signaler, dans le canton des Grisons, les différentes mesures qui ont été prises afin de permettre aux organismes de sauvegarde et promotion des langues minoritaires de participer largement aux différentes étapes de la procédure en vue de l'adoption d'une nouvelle loi cantonale sur les langues.

### **D. Les mesures prises afin de poursuivre le dialogue en cours avec le Comité consultatif**

13. Concernant le suivi des résultats du 1<sup>er</sup> cycle, la Suisse a choisi de privilégier un dialogue ponctuel avec le Comité consultatif, dans les domaines où des développements pertinents sont intervenus ou envisagés. Ainsi, par lettre du 30 janvier 2006, la Direction du droit international public a pris l'initiative de donner au Président du Comité consultatif des informations sur la procédure de consultation sur l'avant-projet de rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage en Suisse», de même que sur la réactivation, par le biais d'une initiative parlementaire, du projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques. Cette forme de dialogue est dans la ligne de ce qui est proposé à ce sujet par le Comité consultatif (cf. p. ex. quatrième rapport d'activités du Comité consultatif, 1<sup>er</sup> juin 2002 au 31 mai 2004, ch. 20).

## II. DEUXIEME PARTIE

### *Mesures prises en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre à la suite de la Résolution concernant la Suisse adoptée le 10 décembre 2003 par le Comité des Ministres*

#### **A. Présentation générale des mesures prises pour donner suite aux conclusions du Comité des Ministres**

14. Dans la Résolution qu'il a adoptée le 10 décembre 2003, le Comité des Ministres commence par relever que la Suisse a fait des efforts particulièrement louables, dans de nombreux domaines, à l'égard de ses minorités linguistiques. Le cadre institutionnel leur permet de conserver et développer les éléments essentiels de leur identité, notamment leur langue et leur culture. De plus, un certain nombre de mécanismes d'ordre institutionnel assurent une participation politique étendue aux minorités linguistiques à tous les niveaux (conclusion n° 1).

Le Comité des Ministres considère que les garanties légales en matière d'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives sont très étendues et, en particulier, que de nombreux efforts ont été entrepris pour renforcer la position du romanche. Toutefois, il indique qu'une attention accrue pourrait être accordée aux principes contenus dans la Convention-cadre lorsqu'il s'agit, dans les rapports avec les autorités administratives, d'admettre l'usage d'une langue minoritaire au niveau infracantonal (conclusion n° 2).

De même, dans le domaine de l'éducation, les besoins des personnes appartenant aux minorités linguistiques, en ce qui concerne la possibilité de bénéficier d'un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle, devraient être mieux pris en considération, en particulier en ce qui concerne les italophones et les romanches. Dans le canton des Grisons, la plus grande retenue devrait s'imposer lorsqu'il s'agit d'examiner un éventuel changement de la langue d'enseignement au niveau communal (conclusion n° 3).

15. Le Comité des Ministres considère que des progrès restent à faire pour permettre aux gens du voyage de développer les éléments essentiels de leur identité. Pour remédier aux principales difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées, en particulier le manque d'aires de stationnement et de transit, les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires, notamment d'ordre législatif. De plus, les mécanismes de participation des gens du voyage devraient être renforcés (conclusion n° 4).

16. Afin d'éviter des répétitions inutiles, les mesures prises ou envisagées pour donner suite aux conclusions du Comité des Ministres seront exposées plus loin au chapitre B consacré à l'analyse article par article de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Ainsi:

- La conclusion relative à l'usage d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives au niveau infracantonal (conclusion n° 2) sera traitée en relation avec l'article 10 (ch. 2);

- La conclusion relative à la possibilité de bénéficier d'un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle sera traitée en relation avec l'article 13 et l'article 14. Quant à la question de la détermination de la langue d'enseignement au niveau communal dans le canton de Grisons, elle sera examinée en relation avec l'article 14 (conclusions n° 3).
- La conclusion relative à la situation des gens du voyage (conclusion n° 4) sera traitée en relation avec l'article 5 et l'article 15.

## **B. Présentation article par article des mesures prises pour donner suite aux principaux commentaires figurant dans l'Avis du Comité consultatif**

### **ARTICLE 3**

1. *Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.*
2. *Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.*

*Le Comité consultatif fait le constat suivant: «il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupe dans l'application de la Convention-cadre article par article». Il considère que «la Suisse devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés».*

#### **1. Le champ d'application personnel de la Convention-cadre**

17. La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de «minorités nationales». Le rapport explicatif de la Convention-cadre indique que, lors de l'élaboration de celle-ci, il a été décidé de laisser aux Parties contractantes la liberté d'interpréter et déterminer son champ d'application personnel. La Suisse en a fait usage lorsqu'elle a ratifié la Convention-cadre le 21 octobre 1998, en formulant la déclaration suivante:

*«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».*

Cette déclaration reprend des éléments du concept de «minorité nationale» figurant à l'article 1<sup>er</sup> du projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme proposé le 1<sup>er</sup> février 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Elle s'inspire également de la définition qui avait été retenue dans le projet de Convention

européenne pour la protection des minorités élaboré en 1991 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

Il ressort de la consultation des cantons et des milieux intéressés organisée préalablement à la procédure de ratification de la Convention-cadre, de même que du Message soumis à ce sujet au Parlement par le Conseil fédéral<sup>6</sup>, que la déclaration susmentionnée visait à limiter le champ d'application de la Convention-cadre aux minorités nationales traditionnelles. Telle était également la volonté de l'Assemblée fédérale lorsqu'elle a adopté la déclaration et donné son approbation à la ratification de la Convention-cadre.

Cette conception traditionnelle de la notion de «minorités nationales» est partagée par une majorité d'Etats contractants, qui l'ont exprimée soit par leurs déclarations interprétant le champ d'application de la Convention-cadre, soit dans leurs rapports initiaux sur sa mise en œuvre.

18. En pratique, compte tenu du texte de la déclaration interprétative, la Convention-cadre est aujourd'hui appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, à savoir les minorités francophone, italophone et romanche<sup>7</sup>. De même, elle protège les personnes appartenant à la minorité germanophone résidant dans les cantons de Fribourg et du Valais, et les francophones du canton de Berne, dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence cantonale<sup>8</sup>. La protection de la Convention-cadre vaut également pour les gens du voyage, ainsi que les membres de la communauté juive<sup>9</sup>.

Dans la mesure où la définition donnée par la Suisse au concept de «minorités nationales» est ouverte, sans être expressément restreinte à certaines minorités - comme c'est le cas dans certains Etats contractants -, elle pourrait couvrir les membres d'autres groupes, s'ils remplissent les critères énoncés dans la déclaration. L'interprétation suisse de la notion de «minorités nationales» est de nature à permettre un processus dynamique, dans lequel de «nouvelles minorités» pourraient à terme se voir reconnaître la protection résultant de la Convention-cadre. On pourrait songer ainsi aux membres de nationalité suisse d'autres communautés religieuses, comme les Musulmans, s'ils satisfont les autres conditions, notamment celle des liens anciens, solides et durables avec la Suisse.

19. Formellement, l'extension du champ d'application personnel de la Convention-cadre aux membres de groupes linguistiques, ethniques ou religieux qui ne possèdent pas la nationalité suisse et/ou n'entretiennent pas de liens solides, anciens ou durables avec la Suisse devrait en principe être soumise à l'autorisation du Parlement, qui devrait réviser sa décision d'approuver la ratification de la Convention-cadre sur la base de l'interprétation donnée par la déclaration susmentionnée. Le cas échéant, un tel développement s'insérera dans un contexte sensible et dépendra largement du climat politique et de considérations d'opportunité; comme l'a relevé le Comité consultatif lui-même<sup>10</sup>, il ne pourra être envisagé que dans un cadre global «propice».

---

<sup>6</sup> FF **1998** 1033.

<sup>7</sup> Voir le Message du Conseil fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, FF **1998** 1033, 1048.

<sup>8</sup> Cf. les «Informations visant à compléter le rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales» (août 2002), p. 4, ch. 7. Voir également l'Avis sur la Suisse du Comité consultatif du 20 février 2003, ch. 21 et 84.

<sup>9</sup> Message du Conseil fédéral susmentionné, FF **1998** 1033, 1048.

<sup>10</sup> Avis sur la Suisse du Comité consultatif du 20 février 2003, ch. 24.

L'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants, dans une application de la Convention-cadre «article par article», comme cela est préconisé par le Comité consultatif, est, de fait, déjà en partie réalisée en Suisse, compte tenu de la protection des droits fondamentaux assurée par la Constitution fédérale et les constitutions cantonales, ainsi que les traités internationaux auxquels la Suisse est Partie. Les libertés «passives» qui, dans cette perspective, devraient à tout le moins être reconnues aux non-ressortissants<sup>11</sup>, sont garanties également aux personnes qui ne sont pas considérées comme appartenant à des minorités nationales au sens de la déclaration suisse. Ainsi en va-t-il notamment du droit d'utiliser sa langue minoritaire en privé et en public<sup>12</sup>, de la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire<sup>13</sup>, du droit de pratiquer et manifester sa religion ou sa conviction et de créer des institutions religieuses<sup>14</sup>. A cela s'ajoute que les personnes ou groupes de personnes ne constituant pas des minorités nationales au sens de la déclaration suisse - notamment les immigrés sans nationalité suisse ou les personnes suisses appartenant aux «nouvelles minorités» issues de l'immigration - bénéficient de l'application du principe de non-discrimination tel qu'il est prévu à l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition interdit en particulier toute discrimination fondée sur la provenance nationale ou géographique. Dans les faits, cela n'empêche toutefois pas que dans différents domaines du droit civil (embauche, logement, etc.) des inégalités de traitement subsistent, qui doivent être éliminées par des mesures adaptées aux situations individuelles.

## ARTICLE 4

- 1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.*
- 2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.*
- 3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.*

*Le Comité consultatif constate que «les autorités suisses pourraient envisager l'adoption d'une législation plus complète contre la discrimination». En outre, il considère que «les autorités suisses pourraient envisager la collecte plus systématique des données statistiques en matière de discrimination, en particulier en ce qui concerne les décisions de justice».*

*Il constate également «qu'il y a des motifs de préoccupation au sujet des discriminations indirectes dont les gens du voyage continuent d'être victimes, en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la police des constructions et de la police du*

<sup>11</sup> A ce sujet, cf. Asbjørn Eide, «Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities», UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34 v. 10 août 1993, n. 42.

<sup>12</sup> Art. 10 par. 1 Convention-cadre; art. 18 Cst.; art. 27 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>13</sup> Art. 9 par. 1 Convention-cadre; art. 16 et 18 Cst.; art. 10 CEDH; art. 19 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>14</sup> Art. 8 Convention-cadre; art. 15 Cst.; art. 9 CEDH; art. 18 et 27 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.



commerce». Il considère que «les autorités suisses devraient adopter des mesures supplémentaires dans ces domaines particuliers, notamment des mesures d'ordre législatif».

## 1. Législation plus complète contre la discrimination

20. La question d'une législation transversale globale de lutte contre les discriminations a été examinée au plan interne. Compte tenu du principe fondamental de la liberté contractuelle que connaît le droit suisse, vu les problèmes d'application - notamment du point de vue de la preuve - que poserait une norme générale anti-discriminatoire en droit privé, et dans l'intérêt d'une interdiction la plus complète et la plus flexible possible de toute forme de discrimination, la voie de la législation particulière a été jugée la plus judicieuse. On peut ainsi citer la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995<sup>15</sup>, de même que la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>16</sup>.

21. Par ailleurs, plusieurs dispositions de législations fédérales visent la protection contre la discrimination, notamment de personnes appartenant à une minorité nationale. Il s'agit, en particulier, de l'art. 261<sup>bis</sup> du Code pénal (CP)<sup>17</sup>, qui érige en infraction la discrimination en raison de l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse; de l'art. 336 (al. 1 let. a) du Code des obligations (CO)<sup>18</sup>, qui protège les employés contre les congés abusifs donnés pour une raison inhérente à la personnalité, ainsi le sexe, l'origine, la race, la nationalité, le mode de vie, les conceptions religieuses ou philosophiques; des art. 19 et 20 CO selon lesquels sont nuls les contrats contraires aux mœurs, à l'ordre public ou aux droits attachés à la personnalité. Selon les circonstances, notamment dans les cas les plus graves, des actes ou clauses contractuelles discriminatoires pourraient constituer des atteintes à la personnalité (art. 28ss du Code civil, CC<sup>19</sup>), ou même être contraires à l'ordre public suisse<sup>20</sup>. Parmi les législations récemment adoptées par le Parlement, on peut également citer la clause de non-discrimination lors de l'attribution des organes (art. 17) contenue dans la Loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules du 8 octobre 2004<sup>21</sup>. Quant au projet de Loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain (LRH), soumis en consultation le 1<sup>er</sup> février 2006, il énonce que «*La sélection des sujets de recherche ne peut ni solliciter excessivement, ni écarter totalement certains groupes de personnes sans que des raisons objectives ne le justifient*» (art. 4).

Il faut également relever que la plupart des cantons qui ont procédé ces dernières années à une révision de leurs constitutions ont introduit une disposition sur l'interdiction de la discrimination à l'image de l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale. Parmi les exemples les plus récents, on peut mentionner l'art. 8 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000<sup>22</sup>, l'art. 11 de la Constitution du canton de Schaffhouse du 17 juin 2002<sup>23</sup>, l'art. 10 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003<sup>24</sup>, l'art. 9 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004<sup>25</sup>.

---

<sup>15</sup> RS 151.1.

<sup>16</sup> RS 151.3.

<sup>17</sup> RS 311.0.

<sup>18</sup> RS 220.

<sup>19</sup> RS 210.

<sup>20</sup> A ce sujet, cf. B. Pulver, «L'interdiction de la discrimination», thèse, Bâle 2003, n. 408ss.

<sup>21</sup> FF 2004 5115.

<sup>22</sup> RS 131.233.

<sup>23</sup> RS 131.223.

22. Les cas les plus importants de discriminations possibles de personnes appartenant à des minorités nationales au sens de la déclaration suisse devraient en principe être couverts par les dispositions légales susmentionnées et les garanties contenues dans les catalogues des droits fondamentaux de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et des constitutions cantonales.

## 2. La collecte plus systématique de données statistiques en matière de discrimination

23. La collecte de données statistiques en matière de discrimination, notamment en ce qui concerne les décisions de justice, est effectivement une condition essentielle pour pouvoir d'une part mesurer l'efficacité des instruments juridiques disponibles et, d'autre part, identifier et justifier les mesures adéquates qui devraient être adoptées pour éliminer les actes discriminatoires. C'est la raison pour laquelle, lors de la 13<sup>ème</sup> réunion du Forum économique de l'OSCE en mai 2005, la Suisse a apporté son soutien à une recommandation ayant pour objet l'élaboration de principes ou lignes de conduite à l'attention des Etats concernant la collecte de données statistiques sur l'exclusion économique de personnes appartenant à des minorités nationales.

24. Toutefois, il convient de relever que le système fédéral suisse, par le partage des compétences et des tâches qu'il implique entre la Confédération et les cantons, complique la collecte de statistiques. Pour des raisons liées avant tout aux ressources disponibles, les statistiques officielles traitent essentiellement la discrimination raciale d'un point de vue pénal. Ainsi, l'Office fédéral de la statistique recense annuellement les jugements de condamnation rendus sur la base de l'art. 261<sup>bis</sup> du Code pénal (norme pénale antiracisme; cf. *supra* no. 21):

### **Article 261bis: Discrimination raciale (en vigueur: 1.1.1995)**

Année de la condamnation

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
*	1	17	27	25	32	25	38	26	22	23	35

Etat de la banque de données au 30/08/2006

© Office fédéral de la statistique, Extrait de la Statistique des condamnations pénales

25. La Commission fédérale contre le racisme (CFR) publie également sur son site internet<sup>26</sup> une banque de données concernant les décisions et jugements relatifs à l'art. 261<sup>bis</sup> du Code pénal. Cette banque de données fait le point de la pratique judiciaire cantonale et fédérale depuis 1995 (entrée en vigueur de l'art. 261<sup>bis</sup> CP). Elle est destinée à être actualisée et mise à jour en permanence. Elaborée sur la base des informations fournies par l'Office fédéral de la police<sup>27</sup>, avec l'accord des autorités de poursuite pénale, elle permet à la CFR de procéder à un monitoring à grande échelle. Les utilisateurs ont la possibilité de faire des recherches selon différents critères. La banque de données comporte une vue d'ensemble statistique,

<sup>24</sup> RS 131.231.

<sup>25</sup> RS 131.219.

<sup>26</sup> <http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>

<sup>27</sup> Au sujet des statistiques établies par l'Office fédéral de la police en relation avec l'art. 261<sup>bis</sup> CP, voir les Observations du Gouvernement suisse sur l'Avis du Comité consultatif, p. 11.

qui est un relevé quantitatif des décisions et jugements traités. Cette vue d'ensemble se présente de la façon suivante:

### **Cas jugés et jugements entrés en force (état: 31.12.2003)**

*La CFR a connaissance de 241 dénonciations (cas) déposées entre 1995 et 2003 auprès des autorités compétentes.*

*Dans presque la moitié des cas, les autorités d'instruction, après un examen succinct des faits, n'ont pas ouvert de procédure d'instruction, ont suspendu celle-ci ou ne sont pas entrées en matière.*

<b>Cas jugés</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Liquidés sans ouvrir de procédure judiciaire (ordonnance de non-lieu, non-entrée en matière, etc.)	3	10	7	18	17	20	14	13	16	118	49.0
Jugements entrés en force	1	5	14	16	20	20	19	15	13	123	51.0
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>241</b>	<b>100</b>

*Dans l'autre partie des cas, les plaintes ont été examinées au plan du droit matériel et un jugement a été rendu. Dans 23 cas (presque 20 %), les autorités ont lavé la personne de l'accusation de discrimination raciale tandis que dans 100 cas (80 % environ), elles l'ont déclarée coupable.*

<b>Jugements entrés en force</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Acquittements	0	1	3	4	3	2	3	5	2	23	18.7
Verdicts de culpabilité (condamnations / décisions de condamnation)	1	4	11	12	17	18	16	10	11	100	81.3
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>123</b>	<b>100</b>

### **Groupes de délinquants (état: 31.12.2003)**

*Le groupe des délinquants d'extrême droite (néonazis et skinheads) représente 12 %. Près de 10% des auteurs de délit travaillent dans un secteur de prestations de service. On ne constate par ailleurs aucune tendance générale concernant un autre groupe.*

*Des interférences entre groupes d'auteurs de délit ne peuvent être exclues, par exemple quand un jeune extrémiste de droite est dénoncé pour discrimination raciale («extrême droite» et «jeunes»).*

<b>Groupes de délinquants</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Employés du service public	1	3	1	1	0	1	0	2	2	11	4.5
Acteurs politiques	0	2	0	1	1	1	1	0	2	8	3.2
Médias / Editeurs	1	2	4	5	4	2	1	0	0	19	7.7
Acteurs collectifs	0	0	3	0	0	2	2	0	4	11	4.5
Acteurs du secteur des services	0	0	2	4	8	3	3	1	2	23	9.3
Particuliers	1	8	9	13	13	16	9	9	9	87	35.2
Extrême droite	0	0	4	5	4	3	7	2	4	29	11.7
Jeunes	1	0	1	1	1	1	5	1	3	14	5.1
Agresseurs inconnus	0	0	2	1	3	2	0	2	0	10	4.0
Aucun indice concernant les agresseurs	0	4	0	4	4	4	7	4	8	35	14.2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>247</b>	<b>100</b>

### **Groupes de victimes (état: 31.12.2003)**

*Il ressort de la statistique globale des groupes de victimes que quelque 27% des victimes de discrimination raciale sont de religion juive. C'est le groupe le plus fréquemment agressé. Ce grand nombre d'agressions sur des personnes de la communauté juive ne peut pas être uniquement imputé aux activités de quelques révisionnistes particulièrement «virulents» mais reflète aussi la multiplicité des agressions au quotidien.*

*Autres groupes de personnes souvent concernés: les étrangers (20 %), les personnes à la peau foncée (presque 14 %) et les demandeurs d'asile (5 %).*

*Il faut toutefois relativiser ces chiffres dans la mesure où seules les agressions dues à la discrimination raciale qui ont conduit à des procédures pénales sont recensées. Par ailleurs, dans 25 % des décisions des tribunaux en question, aucune indication concernant les victimes n'a été fournie.*

<b>Groupes de victimes</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Juifs	0	5	17	14	11	7	5	2	7	68	26.6
Musulmans	0	0	0	1	0	1	2	2	2	8	3.1

Membres d'autres communautés religieuses	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0.8	
Noirs / Personnes à la peau foncée	0	0	2	10	8	8	2	1	4	35	13.7	
Gens du voyage / tsiganes	0	1	0	0	1	2	0	0	1	5	2.0	
Etrangers / différentes ethnies	2	8	2	6	11	4	7	7	5	52	20.4	
Demandeurs d'asile	0	0	2	1	5	4	0	0	1	13	5.1	
Membres de la population majoritaire / blancs	0	0	0	1	1	2	0	0	1	5	2.0	
Autres groupes de personnes	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	1.2	
Aucune indication sur le groupe de victimes	1	4	3	5	9	9	16	9	8	64	25.1	
Total	4	18	26	38	46	38	34	21	30	255	100	

### **Moyens d'infraction (état: 31.12.2003)**

La vue d'ensemble des moyens d'infraction révèle clairement que les agressions à fond raciste consistent essentiellement en des insultes verbales (environ 25 %) ou écrites (32 %), suivies de la diffusion de matériel raciste (environ 10 %). Seulement 2 % des moyens d'infraction concernent des voies de fait, quelque 3% des agressions se manifestent par des gestes et des mimiques et près de trois autres pour cent d'un refus de prestation.

Depuis 1999, on observe aussi des agressions racistes par le biais des médias électroniques. En 2003 celles-ci atteignent déjà 25% des cas jugés dans l'année. On peut présumer que ce pourcentage augmentera au cours des prochaines années, compte tenu de l'importance croissante de l'Internet. Dans la statistique sur plusieurs années (1995 – 2003), ce moyen d'agression dépassait déjà les 7% de tous les moyens d'agression.

Il faut tenir compte qu'un cas peut réunir plusieurs moyens d'agression, par exemple si une discrimination raciale se fait par courriel, on la trouvera aussi bien sous «communication électronique» que sous «écrit».

<b>Moyens d'infraction</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Parole	0	5	4	18	11	14	6	6	7	71	24.9
Écrit	3	6	13	10	12	12	10	7	14	87	30.5
Communication électronique	0	0	0	0	2	3	2	6	8	21	7.4

Son / image	0	2	1	0	0	0	4	0	1	8	2.8
Voies de fait	0	1	0	2	0	3	0	1	0	7	2.4
Gestes	0	0	1	3	1	0	1	1	2	9	3.2
Refus de prestations	0	0	0	1	4	1	1	0	1	8	2.8
Diffusion de matériel raciste	0	1	7	5	6	5	3	0	2	29	10.2
Autres moyens	2	0	0	1	1	0	2	2	2	10	3.5
Pas d'indication au sujet des moyens d'infraction	0	4	1	2	7	4	6	7	4	35	12.3
Total	5	19	27	42	44	42	35	30	41	285	100

26. Il faut également mentionner que la Société pour les minorités en Suisse (SMS – Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz GMS) et la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (FRA – Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA) répertorient pour leur part de façon détaillée les affaires ou incidents à connotation raciste ou antisémite en Suisse, même lorsqu'ils ne tombent pas sous le coup de l'art. 261<sup>bis</sup> CP. De leur rapport pour 2005 publié le 20 mars 2006, il ressort que, pour la première fois depuis 1998, le nombre d'agressions ou incidents à caractère raciste est descendu au dessous de 100 (95)<sup>28</sup>. Sur mandat et en collaboration avec la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), l'Action «Kinder des Holocaust» (AKdH) pour la Suisse alémanique et la «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) pour la Suisse romande recensent les actes antisémites en Suisse par le biais des services («Melde- und Beratungsstellen für antisemitische Vorfälle») qu'elles ont mis sur pied afin d'accompagner, conseiller et soutenir les victimes. Les incidents et actes à caractère antisémite sont classés selon les catégories suivantes: 1° extrême violence; 2° destruction et dommages à la propriété; 3° menaces; 4° comportements offensants<sup>29</sup>. Il sont rassemblés par la FSCI et publiés dans un rapport consolidé. Pour l'année 2006, la FSCI a répertorié 73 cas annoncés à ses services. Cela constitue plus du double des cas enregistrés pour l'année 2005. La FSCI est d'avis que la Confédération devrait introduire une centrale d'enregistrement de tels incidents, en ne se limitant pas aux jugements en la matière.

<sup>28</sup> Cf. <http://www.gra.ch/>. A ce sujet, voir les Observations du Gouvernement suisse sur l'Avis du Comité consultatif, p. 11-12.

<sup>29</sup> Cf. <http://www.cicad.ch/>; [www.akdh.net](http://www.akdh.net).

### 3. La situation des gens du voyage

27. Sur la question des discriminations indirectes à l'égard des gens du voyage dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, voir *infra*, ad article 5, ch. 2, no. 29ss, en particulier no. 32 et no. 35: *Mesures en matière d'aménagement du territoire et de droit des constructions*.

## ARTICLE 5

- 1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.*
- 2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.*

*Le Comité consultatif considère que la situation du romanche et de l'italien dans le canton des Grisons mérite un traitement particulier en raison du fait qu'il s'agit de langues dont le maintien est menacé dans les régions concernées.*

*Il constate que «il y a des motifs de préoccupation au sujet de la situation des gens du voyage dans la mesure où le cadre institutionnel et législatif ne permet que difficilement à ces personnes de conserver et de développer leur culture ainsi que les éléments essentiels de leur identité. [...] Les principaux problèmes auxquels les gens du voyage sont aujourd'hui confrontés concernent essentiellement le manque d'aires de stationnement et de transit, les difficultés administratives entravant l'exercice d'activités économiques itinérantes et la scolarisation des enfants. [...] Au niveau législatif, les autorités fédérales devraient examiner plus en détail la possibilité d'imposer aux cantons l'adoption de mesures de planification adéquates, voire d'introduire une disposition spécifique dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. [...] Les cantons concernés devraient réexaminer leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions afin de remédier à toute insuffisance comme l'absence de disposition, dans la législation pertinente ou les plans d'occupation des sols, prévoyant la possibilité de créer des aires de transit.». Ce constat est repris dans la quatrième conclusion du Comité des Ministres concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse.*

*Enfin, il considère que les autorités devraient évaluer, dans les années à venir, avec les représentants des gens du voyage, la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur le commerce itinérant, afin de s'assurer de son efficacité.*

#### 1. La situation du romanche et de l'italien dans le canton des Grisons – les mesures au plan fédéral

28. Sur les mesures prévues par le projet de loi fédérale sur les langues pour la sauvegarde et la promotion du romanche et de l'italien, voir *infra*, ad 3<sup>ème</sup> partie: Questions spécifiques posées à la Suisse, question n° 5, no. 112.

## 2. La situation des gens du voyage<sup>30</sup>

### 2.1 Les aires de stationnement et de transit

#### 2.1.1 La situation actuelle, les besoins et les obstacles à la création de nouvelles aires

29. En juin 2006, la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (ci-après: la Fondation) a publié un rapport d'expertise<sup>31</sup> répertoriant de manière détaillée les aires de stationnement et de transit existant en Suisse et évaluant les besoins supplémentaires dans ce domaine. Cette expertise est une actualisation du rapport publié sur les mêmes questions en 2001<sup>32</sup>. Elle se fonde sur des données arrêtées à l'été 2005. Il en ressort que, de façon générale, peu de progrès ont été réalisés concrètement. Depuis 2001, neuf places de transit ont été supprimées. En revanche, trois nouvelles places ont été créées. Ainsi, au printemps 2004, le canton de *Bâle-Campagne*, en collaboration avec la commune de Liestal, a créé une place de transit jugée de bonne qualité. A Bâle-Campagne également, les installations sanitaires de la place de transit de Wittinsburg ont été rénovées au début 2004. Dans le canton d'*Argovie*, une place de transit (Augsterstich, à Kaiseraugst) a été officiellement ouverte en novembre 2004<sup>33</sup>. Elle est aussi considérée de bonne qualité. Ces deux nouvelles places de transit résultent de la modification des plans d'affectation, où sont désormais prévues des zones spéciales affectées aux gens du voyage. Dans le canton de *Saint-Gall*, une place de stationnement a été créée en 2002 à Uznach. Cette aire de sept places a été réalisée à la suite de l'adoption d'un plan d'affectation spécial. Elle est de bonne qualité et donne entière satisfaction aux usagers<sup>34</sup>. Au total, à l'été 2005, on dénombrait en

---

<sup>30</sup> La dénomination de «gens du voyage» est celle qui figure dans le Message du Conseil fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, adopté le 19 novembre 1997 lors de la procédure de ratification (FF 1998 1033). Elle a été reprise dans le premier rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Elle est également celle qui est utilisée dans le rapport du Conseil fédéral du 18 octobre 2006 «sur la situation des gens du voyage» (cf. *infra* no. 33ss). De même, l'organe créé par la Confédération dans le but de contribuer à assurer et améliorer les conditions de vie de cette minorité, ainsi qu'à préserver son identité culturelle, est la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses». Cette dénomination correspond à celle qui fait référence au sein du Conseil de l'Europe et pour laquelle les représentants des gens du voyage de nationalité suisse se sont engagés, ainsi dans le cadre du «Forum des Roms et des gens du voyage». Cette dénomination a donc également été reprise aux fins de la rédaction du présent rapport. Il faut toutefois mentionner que certains membres de la communauté Yéniche sont d'avis que le terme «gens du voyage» est ambigu et réducteur, en ce qu'il restreint cette minorité à un seul aspect de son identité.

<sup>31</sup> Thomas Eigenmann/Rolf Eugster/Jon Gaudenz, «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», Saint-Gall mars 2006, disponible sur internet sous: [www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf](http://www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf) ou: [http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr)

<sup>32</sup> Il ressortait de ce rapport d'expertise que, pour pouvoir répondre aux besoins d'alors, il fallait créer a) 30 aires de séjour en plus des 11 qui étaient alors dénombrées et b) 30 aires de transit en plus des 48 existantes: cf. à ce sujet «Informations visant à compléter le Rapport initial du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», août 2002, p. 28ss, n. 85.

<sup>33</sup> A noter que la situation a évolué depuis l'été 2005 dans le canton d'*Argovie*, où une place de stationnement provisoire supplémentaire (Spreitenbach) a été installée à la fin novembre 2006.

<sup>34</sup> A noter une évolution positive également depuis l'été 2005 à *Saint-Gall*, où le canton a ouvert en été 2006 une nouvelle place de stationnement sur la commune de Wil (10 places). En outre, après plusieurs années d'efforts, le canton est parvenu à donner un ancrage dans l'aménagement du territoire à l'autre place de stationnement située sur la commune de Wil (exploitée de façon "privée"; 15 places).



Suisse 12 places de stationnement. Cela permettrait de couvrir les besoins de 40 % des gens du voyage qui ont un mode de vie itinérant et utilisent les places de stationnement<sup>35</sup>. A cette même date, on comptait 44 places de transit, qui permettaient d'accueillir environ 60 % des gens du voyage itinérants<sup>36</sup>.

Selon le rapport d'expertise 2005, il faudrait prévoir 29 aires de séjour supplémentaires pour pouvoir loger les quelques 1'500 gens du voyage itinérants qui ont choisi cette alternative pour la saison d'hiver plutôt qu'un appartement. Cela correspondrait à un coût d'environ Fr. 17,8 Mio. Compte tenu notamment des fermetures intervenues depuis 2000, il serait également nécessaire de créer 38 places de transit additionnelles afin de permettre aux 2'500 personnes suisses qui ont conservé un mode vie itinérant de pouvoir séjourner temporairement dans les endroits propices à l'écoulement de leurs produits et services. Cela représenterait un investissement d'environ Fr. 15,6 Mio. En outre, parmi les places de transit existantes, 40 présentent une qualité devenue insuffisante et devraient être rénovées. Le prix estimé de ces travaux s'élève à environ Fr. 2,8 Mio.

Les expertises mandatées par la Fondation sont précieuses en ce qu'elles permettent d'établir et de suivre de façon précise les modifications de l'espace de vie des gens du voyage, grâce aux enquêtes et sondages approfondis qui sont effectués. Parmi les conclusions qu'il tire, le rapport actualisé 2005 insiste sur la prise de conscience qui doit impérativement se faire au sein de la population sédentaire, en particulier au niveau cantonal et communal, concernant les conditions de vie des gens du voyage, leurs besoins et la mise en péril de la perpétuation de leur mode de vie traditionnel. Il rappelle que l'aménagement du territoire doit prendre en compte les besoins de la population et que les gens du voyage en font partie. Pour ce faire, les instruments de planification existants devraient être davantage utilisés. Les processus d'aménagement du territoire prennent du temps et ça n'est qu'à moyen terme que des solutions satisfaisantes pourront être trouvées. Toutefois, dans l'intervalle, les révisions des plans directeurs cantonaux devraient être utilisées pour introduire la conception de la prise en considération des besoins des gens du voyage. Cette conception devrait ensuite être traduite dans les plans d'affectation, afin que des zones appropriées soient définies. Comme l'expérience de ces dernières années l'a démontré, les places de séjour ou de transit qui n'ont pas d'ancrage dans l'aménagement du territoire ne bénéficient pas des garanties juridiques adéquates et sont en particulier exposées à la fermeture. Les experts sont également d'avis que la Confédération devrait apporter un soutien financier plus important aux cantons et communes pour la création, voire l'exploitation d'aires de stationnement et de transit.

30. Les obstacles à la création d'aires de séjour et de transit sont complexes et souvent multiples. Ce sont notamment les suivants<sup>37</sup>:

- Les nombreux préjugés que la population a envers les gens du voyage, nourris par les incidents impliquant des groupes isolés de nomades, lesquels sont souvent d'origine étrangère et de passage en Suisse. Des amalgames sont rapidement faits et causent beaucoup de tort aux gens du voyage suisses. Souvent, la population ignore même qu'il existe dans notre pays une communauté importante de gens du voyage de nationalité suisse, à savoir environ 30'000 personnes, d'origine yéniche

---

<sup>35</sup> Selon l'expertise, il s'agit au total de 1'500 personnes, sur un total de 2'500 personnes qui ont conservé un mode de vie itinérant, cela parmi les 25'000-30'000 personnes que compte la communauté des gens du voyage de nationalité suisse. A noter que cette couverture de 40 % était déjà celle qui avait été constatée par le précédent rapport d'expertise publié en 2001.

<sup>36</sup> Cette couverture était de 65 % selon le précédent rapport d'expertise.

<sup>37</sup> Pour plus de détails à ce sujet, voir le rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage en Suisse» (Partie II, ch. 2.5), dont il est question plus loin sous le ch. 2.1.4.

essentiellement, dont 2'500-3'000 personnes<sup>38</sup> (y compris quelques centaines de Sinti, nommés Manouches en France) ont choisi un mode de vie effectivement itinérant, alors que les autres, au cours des générations passées, souvent à la suite de la répression des autorités, sont devenus sédentaires.

- Au niveau cantonal et au niveau communal surtout, la volonté politique de prendre en faveur des gens du voyage des mesures concrètes manque. Les autorités cantonales et communales se sentent souvent davantage liées par leurs obligations relatives à la population sédentaire, mieux intégrée. En outre, les autorités communales sont retenues par la crainte des dépenses supplémentaires qui pourraient être engendrées par la création de places, y compris dans le domaine scolaire et de l'aide sociale lorsqu'il s'agit d'aires de séjour. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité lorsque la situation financière de la commune n'est pas favorable. L'expérience a démontré que la concrétisation de projets de création de places était grandement facilitée lorsque le canton s'engage à prendre à sa charge la totalité des coûts qui pourraient en résulter (voir les exemples du canton des Grisons, du canton de Saint-Gall, ainsi que du canton de Fribourg pour les deux sites qu'il projette de créer et gérer à ses frais sur des terrains qui lui appartiennent).
- La méfiance des gens du voyage à l'égard des institutions, surtout aux échelons communal et cantonal, qui sont déterminants pour ce qui concerne la création de places de séjour et de transit. En partie du fait de ce manque de confiance, les gens du voyage restent insuffisamment associés aux mécanismes de décisions politiques et administratifs.

### 2.1.2 *La position des gens du voyage concernant la situation actuelle*

31. Les gens du voyage voient un premier obstacle à la création de places de stationnement et de transit dans les préjugés auxquels ils sont confrontés. Les gros titres de la presse au sujet des méfaits de certains gens du voyage de nationalité étrangère lorsqu'ils traversent la Suisse (notamment places de transit laissées dans un grand désordre) alimentent cette mauvaise opinion. Ces préjugés ne pourront être surmontés que lorsque une véritable volonté politique se manifesterà en faveur des gens du voyage. Tel ne pourra être le cas que moyennant un signal fort de la Confédération et des mesures d'encouragement, voire de contrainte, à l'attention des cantons et communes. De l'avis des gens du voyage, la plupart des cantons et communes ont trop peu fait pour leur cause ces dix dernières années.

### 2.1.3 *La jurisprudence du Tribunal fédéral*

32. Sur la question des aires de *stationnement*, le Tribunal fédéral suisse (ci-après: le TF) a rendu le 28 mars 2003 un arrêt important<sup>39</sup> dans lequel, se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 18 janvier 2001 dans l'affaire Chapman c. Royaume-Uni), il a reconnu que la vie dans une habitation mobile était une caractéristique essentielle de l'identité des gens du voyage, dont les besoins se distinguent de ceux de la population sédentaire. En résumé, les faits de la cause étaient les suivants: un membre de la communauté suisse des gens du voyage a acheté dans le canton de Genève (Céligny) une parcelle d'env. 7'000 m<sup>2</sup> se trouvant en zone agricole. Compte tenu du surpeuplement de l'aire de stationnement réservée dans la région aux gens du voyage (aire du «Molard» à

<sup>38</sup> Ces chiffres représentent une estimation. A ce sujet, voir le Rapport du Conseil fédéral du 18 octobre 2006 sur la situation des gens du voyage en Suisse (p. 6, ch. 1.2) et les sources citées.

<sup>39</sup> ATF 129 II 321: cf. copie en annexe.

Versoix), il a commencé à aménager ce terrain en une place pour caravanes (env. cinq caravanes plus une église tsigane) pour sa famille. Les autorisations nécessaires n'ayant pas été requises, les autorités cantonales lui ont ordonné la remise en état du terrain. Par la suite, le propriétaire a demandé une autorisation de construire pour exploiter une pépinière et utiliser une partie du terrain comme «zone d'habitat temporaire». Cette autorisation lui ayant été refusée, il a introduit un recours de droit administratif devant le TF, après épuisement des voies de recours cantonales. Il y a invoqué que sa situation personnelle (droit culturel spécifique à vivre dans des caravanes dans un espace suffisant) justifiait une dérogation à l'affectation de la zone (autorisation dérogatoire en zone agricole). Le TF l'a débouté pour le motif qu'une dérogation, par nature exceptionnelle, n'entraîne pas en considération, dès lors qu'il s'agissait d'un problème d'aménagement du territoire. Selon le TF, lorsque la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>40</sup> dispose que «les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population» (art. 3 al. 3 *in initio*), il faut comprendre que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage suisses doivent également être satisfaits. Aussi, les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions. Lorsqu'il s'agit de créer, dans une région, une nouvelle place de stationnement d'une certaine importance, comme dans le cas d'espèce, il incombe aux autorités - si les zones d'affectation ou sites existants ne sont pas idoines - de rechercher un emplacement adéquat et d'engager une procédure qui pourra aboutir à l'adoption d'un plan d'affectation spécial<sup>41</sup>. Cette planification pourrait également être le résultat d'une coordination intercantonale sous l'égide de la Confédération.

Cet arrêt marque un développement important car pour la première fois, en droit de l'aménagement du territoire, les besoins spécifiques d'une minorité de la population suisse ont été reconnus, avec l'obligation pour les autorités d'aménagement du territoire d'en tenir compte dans la planification. Par ailleurs, le TF a rappelé que le principe de base reste celui de la légalité et de la conformité des constructions aux zones, de sorte que les aires destinées aux gens du voyage doivent être prévues dans les plans d'affectation, plutôt qu'être autorisées au "coup par coup". Par là, le TF refuse aux gens du voyage une "discrimination positive" qui leur permettrait de déroger aux procédures ordinaires<sup>42</sup>. De cet arrêt, on peut tirer la conclusion que la loi sur l'aménagement du territoire permet en principe de prendre en compte les besoins des gens du voyage en emplacements permanents et aires de transit. Le Tribunal fédéral exige des autorités tant fédérales que cantonales et communales qu'elles considèrent ces besoins dans la planification au niveau cantonal, voire intercantonal. Par conséquent, si un plan directeur cantonal prévoit une aire de séjour et/ou une aire de transit à un endroit donné, la commune concernée a l'obligation de créer une zone adéquate dans son plan d'affectation. Un plan d'affectation qui ne prévoirait pas une telle zone ne devrait pas pouvoir être approuvé.

#### 2.1.4 Le rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse

33. En juillet 2003, se fondant notamment sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2003<sup>43</sup>, la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé un

<sup>40</sup> RS 700: cf. copie en annexe.

<sup>41</sup> Sur ces notions et leur interprétation, voir les arrêts du Tribunal fédéral 1A.124/2004 / 1P.302/2004 du 31 mai 2005: cf. copie en annexe.

<sup>42</sup> A ce sujet, cf. Benoît Bovay, «Les places pour les gens du voyage: plan d'affectation ou autorisation de construire dérogatoire?», in: BR/DC 3/2003, p. 95ss.

<sup>43</sup> Cf. *supra* no. 32.

postulat intitulé "Éliminer les discriminations à l'égard des gens du voyage en Suisse (03.3426)<sup>44</sup>. Elle y invitait le Conseil fédéral à remettre un rapport complet sur la situation des gens du voyage en Suisse et les diverses formes de discrimination auxquelles ils sont confrontés. Elle demandait également que soient recensées les mesures nationales possibles pour lutter contre ces discriminations et améliorer les conditions de vie des gens du voyage. S'agissant en particulier des aires de stationnement et de transit, le postulat posait notamment la question des mesures légales ou des incitations financières que la Confédération pourrait ou devrait prendre. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat. En même temps, il a décidé que la réponse au postulat 03.3426 donnerait lieu à un rapport circonstancié sur la situation des gens du voyage en Suisse, qui comprendrait celui précédemment diligenté par le Conseil fédéral au sujet des conséquences d'une éventuelle ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux.

34. Pour cette raison, le Conseil fédéral a demandé à l'administration fédérale (Secrétariat d'Etat à l'économie et Office fédéral de la culture) de rédiger un rapport «sur la situation des gens du voyage en Suisse» (ci-après: le rapport).

L'avant-projet de rapport qui a été élaboré a été publié sur le site internet de l'Office fédéral de la culture<sup>45</sup> et a fait l'objet d'une consultation formelle du 22 juin au 1<sup>er</sup> novembre 2005. Selon les règles de la Loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005<sup>46</sup>, cette procédure visait à associer les cantons, les partis politiques et tous les milieux intéressés. Il s'agissait essentiellement de consulter d'une part les cantons, dans la mesure où les thèmes traités dans le rapport ressortissent largement à leurs compétences et, d'autre part, les gens du voyage, afin de pouvoir tenir compte de leurs revendications, par le biais des différentes associations ou organes consultatifs représentant leurs intérêts. En tout, 70 collectivités, organisations et institutions ont été consultées. Selon la procédure normalement suivie, le projet de rapport remanié à la suite de la consultation formelle a été soumis aux différents offices fédéraux touchés. Le rapport a été adopté par le Conseil fédéral le 18 octobre 2006. La prochaine étape est celle de la soumission du rapport aux Commissions parlementaires concernées. Pour qu'il soit tenu au courant du suivi des résultats du premier cycle, le Comité consultatif de la Convention-cadre a été informé de cette procédure (cf. *supra* Première partie, chapitre D, no. 13).

35. La partie I du rapport examine la situation des gens du voyage en Suisse sous l'angle des exigences de la convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux. Ces dernières années, différentes interventions parlementaires ont en effet posé la question de la ratification de cet instrument, en particulier du point de vue des gens du voyage. La partie I du rapport examine notamment les questions suivantes: le principe de non-discrimination, la consultation et la participation, le recrutement et les conditions d'emploi, la formation professionnelle, la sécurité sociale et la santé, l'éducation. Compte tenu des avis exprimés durant la procédure de consultation, notamment de la majorité des cantons, le Conseil fédéral tire la conclusion que la ratification de la convention OIT n° 169 ne se justifie pas actuellement. Le Conseil fédéral préfère veiller, dans la limite des ressources disponibles pour les cantons et la Confédération, à la mise en œuvre des obligations existantes en droit suisse et déjà susceptibles d'améliorer la situation des gens du voyage (décision du Conseil fédéral du 18 octobre 2006, ch. 4)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Postulat 03.3426 du 7 juillet 2003: cf. copie en annexe.

<sup>45</sup> [http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00750/index.html?lang=fr](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00750/index.html?lang=fr).

<sup>46</sup> RS 172.061.

<sup>47</sup> A noter que le Conseil fédéral a précisé que: «Il n'en reste pas moins que la Convention no. 169 concerne surtout les peuples indigènes et que, par conséquent, elle ne doit pas être considérée uniquement par rapport

Quant à la partie II du rapport, elle se concentre sur le problème principal auquel sont confrontés les gens du voyage et les autorités, à savoir celui du manque d'aires de stationnement et de transit en Suisse. La plupart des cantons et la majorité des organisations consultées ont estimé que la Confédération suisse devrait s'engager davantage à ce sujet. Après avoir fait le point de la situation et des besoins en la matière, le rapport esquisse une palette de mesures que la Confédération pourrait prendre pour améliorer les conditions d'existence des gens du voyage. Le rapport ne définit toutefois pas encore une stratégie ou un plan d'action de la Confédération. Les possibilités d'intervention qui y sont présentées doivent encore être clarifiées et visent à servir de point de départ à une discussion objective. C'est sur la base des débats qui auront lieu à ce sujet au sein du Parlement fédéral que pourront être envisagées l'adoption de mesures concrètes et leur mise en application dans un processus de collaboration associant les gens du voyage, les différents services concernés de l'administration fédérale et les autorités cantonales et communales. De l'avis du Conseil fédéral, des mesures nécessitant de nouvelles dépenses devraient être écartées, compte tenu de l'état actuel des finances fédérales et des programmes d'allègement budgétaire qui en découlent. Les possibilités d'action au niveau fédéral telles que retenues par le Conseil fédéral peuvent notamment être regroupées dans les catégories suivantes:

*Mesures de sensibilisation et d'information objective des sédentaires et des gens du voyage:*

- Par l'intermédiaire de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», il serait utile pour les autorités cantonales et communales de pouvoir disposer d'informations et de conseils sur les possibilités juridiques dans le domaine de l'aménagement du territoire. La Fondation est à même de les informer sur les expériences positives et négatives faites dans d'autres cantons et de les conseiller et soutenir sur le plan technique et politique.
- Par des efforts de sensibilisation accrus, il faut d'une part davantage informer la population sédentaire du mode de vie et de la culture des gens du voyage, des besoins qui en découlent, ainsi que de leur qualité de minorité nationale reconnue et des droits qui sont les leurs. D'autre part, il est essentiel que les gens du voyage soient mieux informés/s'informent mieux des mécanismes décisionnels de l'administration, afin de pouvoir mieux s'affirmer comme "partie prenante". La Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» et la «Radgenossenschaft der Landstrasse», association faîtière des gens du voyage, seraient à cet effet les partenaires qualifiés au niveau fédéral.

*Mesures en vue du renforcement des capacités d'intervention et de participation des gens du voyage:*

La «Radgenossenschaft des Landstrasse» devrait être systématiquement intégrée dans les procédures de consultation sur des questions législatives et d'aménagement du territoire ou sur des projets concrets, non seulement au niveau fédéral, mais également à l'échelon cantonal et communal.

*Mesures en matière d'aménagement du territoire et de droit des constructions:*

- La Confédération pourrait contribuer à une meilleure considération des besoins spécifiques des gens du voyage dans le cadre de l'aménagement du territoire par une intervention plus "incisive" au niveau de la planification directrice des cantons, en utilisant davantage les

---

aux gens du voyage en Suisse».

instruments à sa disposition. En effet, les plans directeurs des cantons et leurs adaptations doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Ils sont réexaminés intégralement tous les dix ans (art. 9 et 10 LAT). Pour être approuvés, ils doivent tenir compte des tâches de la Confédération dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, ainsi que des conceptions et plans sectoriels fédéraux à ce sujet (art. 6ss LAT). Les *Directives* de la Confédération concernant l'établissement des plans directeurs cantonaux devraient donc être adaptées en conséquence. Le canton s'engagerait explicitement à tenir compte des besoins en aires de séjour et de transit des gens du voyage dans sa planification directrice, à affecter des zones déterminées à cet effet ou, s'il ne le fait pas, à en motiver dûment les raisons.

A ce sujet, le Conseil fédéral, dans sa décision du 18 octobre 2006, a explicitement chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de considérer de manière adéquate la situation des gens du voyage lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux.

- D'un point de vue juridique, les bases légales actuelles en matière d'aménagement du territoire sont en soi suffisantes. Il n'est pas nécessaire d'ancrer dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) une disposition explicitant l'obligation des cantons et communes de prendre en compte les besoins spécifiques des gens du voyage. C'est aux cantons et communes qu'il appartient d'intégrer ces besoins dans leurs planifications directrices, leurs plans d'affectation et leurs normes de la police des constructions, le cas échéant en créant une zone spéciale d'affectation pour les gens du voyage en application de l'art. 18 LAT. Une solution, déjà mise en œuvre par certains cantons, consiste à prévoir la création de places de stationnement et de transit dans des plans d'affectation *cantonaux*, plutôt que de laisser cette tâche aux plans d'affectation communaux.

A ce sujet, le Conseil fédéral, dans sa décision du 18 octobre 2006, a explicitement chargé le DETEC, ainsi que le Département de l'intérieur (DFI)<sup>48</sup>, d'attirer l'attention des cantons, lorsque l'occasion se présente, sur les possibilités offertes par la loi sur l'aménagement du territoire afin de créer des places de stationnement et de transit.

#### *L'avant-projet de loi sur l'encouragement à la culture:*

L'actuel projet de loi sur l'encouragement à la culture (art. 14) prévoit que «[la Confédération] peut prendre des mesures pour permettre pour permettre aux gens du voyage de vivre en accord avec leur culture»<sup>49</sup>.

A noter à ce sujet que Conseil fédéral, dans sa décision du 18 octobre 2006, a explicitement chargé le DFI de tenir compte de la situation des gens du voyage dans le projet de loi sur l'encouragement à la culture.

#### *Réaffectation de terrains militaires appartenant à la Confédération:*

Les profondes restructurations en cours au sein de l'armée suisse (plan de réforme «Armée XXI») auront des répercussions sur le portefeuille immobilier de la Confédération. Les besoins immobiliers de la Défense suisse diminueront: sur les quelques 26'000 objets dont l'Armée est propriétaire, 10'000 environ devraient être vendus. Un groupe de travail,

<sup>48</sup> L'Office fédéral de la culture (OFC) étant compétent pour ce dossier.

<sup>49</sup> <http://www.bak.admin.ch/bak/aktuelles/vernehmlassung/index.html?lang=fr>

composé de représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» examine quels seraient les terrains qui pourraient être réaffectés en places de stationnement ou de transit pour les gens du voyage. Compte tenu de la structure de la Fondation<sup>50</sup>, cette procédure permettra de tenir compte des avis du cercle des gens du voyage, des cantons, des communes et des offices concernés.

A noter à ce sujet que Conseil fédéral, dans sa décision du 18 octobre 2006, a explicitement chargé le DDPS de rendre les cantons attentifs aux terrains à disposition qui pourraient convenir pour des places de stationnement et de transit et de vendre ces derniers lorsqu'ils sont adéquats.

Si les cantons et communes ont accueilli favorablement cette proposition du Conseil fédéral, certains considèrent que la Confédération devrait donner un signal clair de son engagement en mettant ces terrains à disposition gratuitement, plutôt qu'en les vendant.

Il faut toutefois relever que formellement, les biens-fonds de la Confédération ne peuvent pas être cédés gratuitement. Ces terrains seront cependant vendus à la condition d'être utilisés comme aires de stationnement et de transit. Lors de la détermination du prix, il sera tenu compte des restrictions d'usage qui en résultent.

#### *Renforcement de la coopération intercantonale:*

La création d'aires de séjour et de transit relève dans une large mesure de la compétence des cantons et des communes. Pour parvenir à des solutions en la matière, il est indispensable que l'échange d'informations et d'expériences entre les cantons soit améliorée et que la coopération intercantonale soit intensifiée, cela à tous les stades du processus, de la planification des sites à leur exploitation, en passant par leur réalisation. Les structures dans le cadre desquelles cette coordination pourrait avoir lieu existent déjà. Ainsi, cela pourrait être la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et/ou la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), qui regroupe des représentants de la Confédération, des cantons et des communes.

#### *2.1.5 Les mesures actuelles au niveau fédéral*

36. Depuis quelques années, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) *autorise les gens du voyage à faire des séjours improvisés de courte durée* (environ une quinzaine de jours) *sur des sites temporairement non utilisés par l'armée*. Dans la mesure où ces terrains sont rarement libres durant l'été, période où les gens du voyage ont précisément besoin d'aires de transit, cette possibilité est toutefois limitée. C'est la raison pour laquelle la réflexion a été lancée au sein du DDPS pour que certains terrains qui ne seront plus exploités par l'armée à la suite des réformes en cours puissent être réaménagés en places pour les gens du voyage (à ce sujet cf. *supra* ch. 2.1.4, no. 35, p. 29).

---

<sup>50</sup> Forum réunissant des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération: cf. rapport initial du Gouvernement suisse, p. 149, no. 144.

37. Le 18 septembre 2006, le Parlement fédéral a décidé d'accorder à la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» un nouveau crédit-cadre de Fr. 750'000.- pour les années 2007 à 2011. À l'instar du Conseil des Etats, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) avait rejeté en juillet 2006 la proposition visant à doubler le montant du crédit proposé (1,5 million de francs au lieu de 750'000 francs). Cette dernière a néanmoins été soumise au Conseil national comme proposition de minorité. La CSEC-N n'en a pas moins été sensible aux nombreux problèmes que rencontrent les gens du voyage, notamment en ce qui concerne le nombre insuffisant d'aires de séjour et de transit. Elle a donc prévu d'organiser une série d'auditions et de débattre d'éventuelles mesures d'accompagnement dès qu'elle aurait pris connaissance du rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage».

Comme cela a déjà été exposé, la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» a été créée en mai 1997 par la Confédération, dans le but de contribuer à assurer et améliorer les conditions de vie des gens du voyage, ainsi qu'à préserver leur identité culturelle. La Fondation fonctionne avant tout comme un forum au sein duquel des représentants des gens du voyage, des communes, des cantons et de la Confédération cherchent des solutions aux difficultés auxquelles sont confrontés les gens du voyage. Elle a été dotée d'un capital initial d'un million de francs. Une contribution d'exploitation annuelle de Fr. 150'000.- lui a été versée jusqu'ici sous la forme de crédits-cadre de Fr. 750'000.- sur cinq ans<sup>51</sup> (sur ses activités récentes concernant la question des aires de stationnement et de transit, cf. *infra* ch. 2.1.6).

38. Depuis 1986, la Confédération alloue chaque année à «l'Association des gens de la route» («*Radgenossenschaft der Landstrasse*») une contribution forfaitaire qui couvre environ 85 % de ses frais d'exploitation. Comme cela a déjà été exposé, l'Association est l'organisme faitier des gens du voyage. Elle sert d'intermédiaire entre les autorités et les gens du voyage. En ce qui concerne la création et la gestion d'aires de séjour et de transit, elle joue un rôle de "courroie de transmission" (sur ses activités récentes en la matière, cf. *infra* ch. 2.1.6). Elle est également très active en matière de sensibilisation de l'opinion publique à la culture nomade. Elle est membre du conseil de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»<sup>52</sup>.

39. Se fondant sur l'Expertise «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire» publiée en 2001 par la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» (cf. *supra* ch. 2.1.1, no. 29), l'Office fédéral du développement territorial a depuis lors eu l'occasion d'attirer l'attention de neuf cantons - lors des procédures d'adaptation ou de réexamen de plans directeurs cantonaux - sur les besoins des gens du voyage en matière de places de stationnement et de séjour<sup>53</sup>. Une modification des Directives fédérales relatives au contenu des plans directeurs cantonaux est en outre à l'examen (à ce sujet, cf. *supra*, ch. 2.1.4, no. 35, p. 28)<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Cf. Loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», RS 449.1. A ce sujet, voir le Rapport initial du Gouvernement suisse, p. 49, no. 144.

<sup>52</sup> Cf. Rapport initial du Gouvernement suisse, p. 48, no. 143.

<sup>53</sup> Par ex. lors de l'approbation en avril 2006 de l'adaptation 2004 du plan directeur du canton de *Schaffhouse*; ou lors de l'approbation en janvier 2003 du plan directeur du canton de *Nidwald*; ou lors de l'approbation en janvier 2003 du plan directeur du canton de *Saint-Gall*.

<sup>54</sup> A ce sujet, voir «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», Saint-Gall mars 2006, p. 17 no. 3.3.2 et p. 33, disponible sur internet sous: <http://www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf> ou: [http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr)



### 2.1.6 Les activités récentes de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» et de «l'Association des gens de la route» («Radgenossenschaft der Landstrasse»)

40. Ces dernières années, la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» a consacré l'essentiel de ses efforts à la question du nombre insuffisant de places de séjour et de transit. Sont en particulier à relever:

- Le 2<sup>ème</sup> rapport d'expertise «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, état 2005» mandaté par la Fondation et publié en juin 2006 (cf. *supra* ch. 2.1.1, no. 29).
- L'intervention de la Fondation en décembre 2003 auprès de l'Office fédéral du développement territorial pour demander que seuls soient approuvés les plans directeurs cantonaux qui prévoient des emplacements permanents et des aires de transit à l'intention des gens du voyage<sup>55</sup>.
- La participation de la Fondation aux procédures fédérales de consultation concernant l'adaptation ou le réexamen des plans directeurs cantonaux, avec l'objectif de porter l'attention sur les besoins des gens du voyage<sup>56</sup>.
- La participation de la Fondation à la procédure fédérale de consultation concernant la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Dans ce cadre, sa proposition d'étendre le champ d'application de l'art. 24 LAT, de sorte que des aires de transit jusqu'à 10 places puissent être implantées en zones agricoles<sup>57</sup>.
- L'organisation de trois colloques sur ce thème.
- Des contributions financières ou engagements dans ce sens en faveur de trois cantons (Jura, Zoug et Argovie) pour la réalisation d'aires de séjour et de transit<sup>58</sup>.
- Des engagements "sur le terrain", par ex. au sein du comité créé pour la sauvegarde de la place de stationnement de Buech, dans le canton de Berne<sup>59</sup>.

41. Parmi les actions récentes de la Fondation, il importe de mentionner que le 2 novembre 2006, en collaboration avec la Commission fédérale contre le racisme (CFR), la Fondation s'est adressée à l'opinion publique dans un communiqué de presse par lequel elle a exprimé ses critiques à l'encontre du rapport du Conseil fédéral sur «la situation des gens du voyage». La Fondation et la CFR considèrent que si l'on n'améliore pas la situation des gens du voyage d'ici les cinq prochaines années, les propositions du Conseil fédéral se révéleront insuffisantes. Il faudra alors trouver une solution contraignante au niveau fédéral, c'est-à-dire une loi obligeant à procéder aux changements nécessaires dans un délai déterminé. La Fondation et la CFR appellent à un plan d'action du Conseil fédéral, élaboré avec le concours de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP). En se fondant sur ce plan d'action, chaque canton devrait initier des projets d'aires de séjour et de stationnement. Le stationnement sur sol public pendant quelques jours en dehors des aires officielles devrait être légalement possible dans chaque commune. En outre, la Confédération devrait rendre attrayante, pour les cantons et les communes, la création d'aires adéquates, par un système d'incitations financières. Enfin, la

<sup>55</sup> Cf. copie en annexe du rapport annuel 2003 de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», ch. 1.4, p. 22-23.

<sup>56</sup> Cf. «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», no. 5.2.4, p. 35.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Pour l'instant, seule la contribution au canton d'Argovie a effectivement été versée, pour la réalisation de l'aire de Kaiseraugst (cf. *supra* ch. 2.1.1, no. 29).

<sup>59</sup> Cf. rapport annuel 2003 de la Fondation, ch. 1.5, p. 23.

Confédération devrait attribuer à l'«*L'Association des gens de la route*» un mandat officiel sur ces questions, assorti d'un crédit annuel de 50'000 frs au minimum pour que les gens du voyage puissent bénéficier de services de conseil, de conciliation et d'une représentation juridique à des prix abordables<sup>60</sup>.

42. «*L'Association des gens de la route*» («*Radgenossenschaft der Landstrasse*») a également proposé l'extension du champ d'application de l'art. 24 LAT dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée (cf. *supra* no. 40). A plusieurs reprises, elle a pris position au niveau communal et a élaboré des documents d'information lors de votations communales sur la modification de plans d'affectation<sup>61</sup>.

### 2.1.7 Les mesures actuelles et les solutions envisagées au niveau cantonal

43. Plusieurs *projets de réalisation* d'aires de séjour ou de transit sont *en cours*. On peut notamment mentionner les suivants:

- *Dans le canton de Genève*, le Grand Conseil (parlement cantonal) a adopté en mai 2003 une loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Versoix. Le plan général d'affectation du canton de Genève a été modifié, de sorte à y inclure une nouvelle zone affectée à l'habitation des forains et des gens du voyage. Les périmètres concernés, au lieu dit «la Bécassière», appartenaient jusqu'alors à la zone agricole du plan d'affectation. Le nouvel emplacement de la Bécassière doit permettre l'établissement d'une place de stationnement de 12'500 m<sup>2</sup> pour les gens du voyage (40 emplacements individuels). Cette loi n'a pas fait l'objet d'une demande de référendum. En revanche, elle a été attaquée par la voie judiciaire, jusqu'au Tribunal fédéral, par des propriétaires de terrains voisins de la nouvelle zone. Ces derniers invoquaient notamment le non-respect des exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement lors de la création de nouvelles zones à bâtir, en particulier des valeurs de sensibilité au bruit (nuisances excessives pour les habitants du fait du bruit des trains sur la voie ferrée passant à proximité). Le Tribunal fédéral a rejeté ces recours le 31 mai 2005<sup>62</sup>.

Le Conseil d'Etat a inscrit au plan quadriennal de trésorerie des Grands travaux une prévision de dépense de Fr. 9 mios en vue de l'acquisition des terrains concernés et de leur équipement. La prochaine étape est le vote par le Grand Conseil du crédit d'investissement correspondant, au plus tard début 2007. La mise en fonction des nouvelles places est prévue pour 2008-2009.

S'agissant de Genève, à noter également que les autorités cantonales d'aménagement du territoire tolèreront jusqu'à l'ouverture du site de la Bécassière les installations aménagées en zone agricole sur la commune de Céigny qui avaient fait l'objet de l'arrêt de référence du Tribunal fédéral du 28 mars 2003 (cf. *supra* ch. 2.1.3, no. 32).

---

<sup>60</sup> Pour plus d'informations, voir le site internet de la CFR:

<http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00655/index.html?lang=fr>

<sup>61</sup> Cf. «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire, rapport 05», no. 5.2.5, p. 36.

<sup>62</sup> Arrêts 1A.124/2004 / 1P.302/2004 du 31 mai 2005.

- *Dans le canton de Saint-Gall*, après la création en 2002 et 2006 de deux aires de stationnement (Uznach et Wil), les autorités cantonales ont présenté en mai 2006 un concept visant la création de six places de transit avec un ancrage dans la planification du territoire. A cette fin, une convention-type a été établie par le canton pour régler avec les communes les problèmes liés au financement, à l'aménagement et à l'exploitation des places. Selon le modèle retenu, le canton, en principe, mettra à disposition le terrain et prendra à sa charge les frais d'aménagement. Les communes, quant à elles, seront responsables de l'exploitation, avec une garantie du canton pour les frais non couverts dans les domaines de la santé et du social. En collaboration avec le canton, les communes devront établir un règlement sur les questions concernant l'utilisation, les loyers, les frais accessoires, la taxe poubelle, etc. Le département cantonal des constructions, à qui le gouvernement a confié la mise en oeuvre du concept, travaille actuellement à la recherche de terrains adéquats.
- *Dans le canton de Zoug*, les autorités cantonales et la commune de Cham ont passé en juin 2004 une convention selon laquelle le canton a mis à disposition un terrain de 6'400 m<sup>2</sup> pour l'aménagement d'une place de transit. De son côté, la commune a élaboré un nouveau plan de zone comportant une zone spéciale pour l'accueil des gens du voyage (20 places au maximum). Cette nouvelle planification communale a été soumise le 21 mai 2006 à la population, qui l'a acceptée. La nouvelle place de transit qui sera ainsi créée doit remplacer celle qui a été fermée dans le canton.
- *Dans le canton de Fribourg*, à la suite d'une intervention parlementaire de septembre 2002, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a donné pour mandat à la Conférence des préfets cantonaux de présenter des solutions concrètes pour l'accueil des gens du voyage. Sur la base de cette étude approfondie, le Conseil d'Etat (gouvernement cantonal) a retenu en novembre 2005 deux sites répondant aux besoins des gens du voyage et aux critères posés par le canton: l'un sur la commune de Granges-Paccot (district de la Sarine), l'autre sur la commune de la Tour-de-Trême (district de la Gruyère). Chaque aire devait pouvoir accueillir 20-30 caravanes. Les deux terrains concernés appartenaient à l'Etat, qui devait prendre à sa charge leur aménagement et leur gestion. Toutefois, le 20 décembre 2006, le Conseil d'Etat a fait savoir qu'il suspendait «provisoirement» la procédure. Même si les deux emplacements initialement retenus ne sont formellement pas totalement écartés, le préfet de la Sarine a été chargé de trouver d'ici la fin mai 2007 d'autres sites potentiels dans son district. Cette décision du gouvernement cantonal résulte des fortes oppositions exprimées par différentes pétitions dans les deux communes concernées. Il s'agit dorénavant de n'aménager qu'un seul site, au centre du canton et à proximité d'une sortie d'autoroute.

44. Il faut également mentionner que certains cantons *prévoient désormais (ou prévoiront dans un proche avenir) dans leurs instruments en matière d'aménagement du territoire* de tenir compte des besoins des gens du voyage. Ainsi, dans le cadre de la révision en cours de son plan directeur, le *canton de Bâle campagne* a-t-il prévu une fiche (S1.4) intitulée «places de transit et de stationnement pour les gens du voyage». L'objectif est de créer deux places de transit supplémentaires, en collaboration entre le canton et les communes concernées. Quant au plan directeur du *canton des Grisons* (2000), il reconnaît la nécessité de places d'accueil; de plus, en application de la loi sur l'aménagement du territoire, le canton peut inclure des aires de stationnement ou de transit dans un plan d'affectation cantonal en cas de besoin. Dans le *canton du Jura*<sup>63</sup>, le parlement a ratifié en novembre

<sup>63</sup> Où une aire de transit a été supprimée durant les cinq dernières années.

2005 une modification du plan directeur cantonal, dans lequel une fiche est consacrée à une aire d'accueil pour les gens du voyage. Sont prévues la création d'une aire de transit, éventuellement la création d'une aire de stationnement dans la vallée de Delémont, ainsi que la gestion de ces emplacements avec les communes concernées. Mandat est donné aux autorités cantonales compétentes de rechercher un emplacement adéquat, d'élaborer des propositions d'aménagement, de définir le mode de financement au niveau cantonal - la charge financière étant du ressort du canton - et de collaborer avec la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», en associant les communes à ces démarches. Lorsqu'un emplacement adéquat aura été trouvé, il est envisagé d'élaborer un plan d'affectation spécial. Le *canton de Saint-Gall* a inscrit les besoins des gens du voyage en aires de stationnement et de transit dans son plan directeur; le canton s'engage activement afin de coordonner les efforts des régions et des communes. A *Soleure*, dans le cadre de la réalisation d'infrastructures routières en relation avec l'autoroute A1 à Oensingen, une nouvelle place de transit et stationnement a été intégrée dans la planification. Le nouveau plan directeur du *canton de Zoug* - approuvé en mai 2005 par les autorités fédérales - prévoit que "le canton et les communes créent une place de transit dans le canton pour les gens du voyage"; cet objectif sera réalisé par l'aménagement de la future place de Cham (cf. *supra* no. 43). Le *canton de Neuchâtel* a l'intention de trouver une solution à long terme pour l'accueil des gens du voyage en adoptant un plan d'affectation cantonal. Dans le *canton du Tessin*, le gouvernement a décidé, en date du 14 juin 2006, de confier aux départements compétents, par la commission cantonale des gens du voyage (CCN), la tâche d'élaborer un plan d'affectation cantonal afin de définir quelques aires de séjour. La mise en œuvre de cette décision se trouve dans sa phase initiale. Dans le cadre de cette procédure, se verront nouvellement impliquées les communes sur le territoire desquelles se trouvent des aires potentielles idoines. De plus, dans l'objectif d'une gestion adéquate de la présence de familles de gens du voyage, le gouvernement a délivré un mandat externe - en collaboration avec la CCN - pour l'accompagnement des nomades en séjour dans le canton. Ce mandat a également pour but la sensibilisation de la population locale et des gens du voyage en transit, afin de favoriser une meilleure compréhension réciproque.

45. S'agissant de l'exigence d'un permis de construire pour l'installation de caravanes même pour une courte durée, telle que critiquée dans l'Avis du Comité consultatif (no. 37), il faut mentionner que, sans compter les cantons qui ont assoupli leurs législations ou adopté une réglementation spéciale à ce sujet<sup>64</sup>, plusieurs cantons suivent une pratique relativement souple: ainsi le *canton du Valais*; le *canton de Vaud*, où un permis de construire n'est pas nécessaire pour le "camping occasionnel" n'impliquant aucun aménagement particulier (ni stabilisation des sols, ni amenée d'eau potable, ni installations sanitaires) et où est suffisante l'autorisation du propriétaire des lieux, assortie du feu vert de la commune pour une durée de plus de quatre jours; le *canton de Bâle-Campagne*, qui n'exige d'autorisation de construire hors zone à bâtir que pour les caravanes ancrées de façon solide et durable au sol; le *canton des Grisons*, qui ne demande une permission que pour les installations aménagées hors zone à bâtir pour plus de trois mois. Dans les cantons d'*Argovie*, du *Jura*, comme celui de *Zurich*, les gens du voyage n'ont pas l'obligation de bénéficier d'une autorisation de construire pour installer une caravane à titre provisoire. Le *canton de Saint-Gall* n'exige une autorisation de construire que lorsque le même terrain est utilisé régulièrement comme aire de séjour. Dans le *canton de Zoug*, une autorisation de construire n'est pas nécessaire pour un stationnement inférieur à une certaine durée, dans la règle trois mois.

---

<sup>64</sup> Par ex. le *canton de Berne*, dont la loi tolère pendant 6 mois l'installation de caravanes des gens du voyage sans qu'une autorisation de construire soit nécessaire. Ou le *canton de Lucerne*, dont la loi sur l'aménagement et les constructions réglemente la situation spécifique des gens du voyage en prévoyant qu'avec l'accord de la commune et du propriétaire foncier concerné, des caravanes peuvent être installées pour plus de 30 jours (délai ordinaire) sans autorisation de construire.

## **2.2 L'exercice du commerce itinérant**

46. Le 1er janvier 2003 est entrée en vigueur une nouvelle loi fédérale sur le commerce itinérant<sup>65</sup>. Cette loi, qui couvre toutes les activités commerciales exercées de manière ambulante, répond à la revendication et aux intérêts des gens du voyage, dont les activités traditionnelles restent étroitement liées à leur mode de vie nomade, ainsi le colportage de petits objets d'usage courant, les activités de rémouleur ou de ferrailleur et le recyclage. L'exercice du commerce itinérant reste toujours soumis à l'obtention d'une autorisation, accordée sous la forme d'une carte de légitimation valable sur l'ensemble du territoire national, pour une durée de cinq ans (renouvelable), moyennant le paiement d'un émoulement uniforme. Ce nouveau régime facilite les activités des commerçants itinérants dans la mesure où, auparavant, celles-ci étaient soumises à autorisation dans tous les cantons, avec des conditions d'octroi et des émoulements variant considérablement, ce qui pouvait être une source de discrimination.

47. De façon générale, les réactions des gens du voyage face à cette nouvelle législation sont positives. Les cantons saluent également la simplification qu'elle implique en matière de contrôles. Les gens du voyage se sentent moins entravés dans l'exercice de leurs activités et apprécient de pouvoir immédiatement travailler d'une région à l'autre. Le seul sujet d'insatisfaction est le fait qu'avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux passés entre la Confédération suisse et l'UE/AELE, les gens du voyage étrangers bénéficient désormais de conditions plus favorables que les gens du voyage suisses, ce qui, pour ces derniers, remet en question le bien-fondé de la nouvelle loi fédérale sur le commerce itinérant. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004, les gens du voyage de l'UE/AELE peuvent fournir des prestations transfrontalières en Suisse sans autorisation de séjour et de travail jusqu'à 90 jours par année civile. Il suffit qu'ils s'annoncent auprès des autorités suisses en matière d'étrangers huit jours avant le début de la fourniture de prestations<sup>66</sup>. A noter toutefois qu'une autorisation de pratiquer le commerce itinérant est dans tous les cas nécessaire lorsqu'il s'agit d'exercer une telle activité.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), qui avait initié l'harmonisation du droit du commerce itinérant au niveau fédéral, n'envisage pour l'instant pas de procéder à une évaluation de la toute nouvelle législation.

## **2.3 La scolarisation des enfants**

48. L'accès à l'enseignement des enfants des gens du voyage pratiquant une mode de vie itinérant ou semi-itinérant a posé peu de problèmes ces dernières années, en partie grâce à la flexibilité des autorités scolaires et des enseignants. Les enfants du voyage en âge scolaire vont régulièrement à l'école du lieu où leur famille passe l'hiver (leur lieu de domicile). Pendant cette saison, ils suivent l'enseignement normal, en fonction de leur âge. En été, quand ils accompagnent leurs parents sur la route, ils sont normalement dispensés de cours par les autorités scolaires. On leur donne alors le matériel scolaire nécessaire pour cette période et ils peuvent envoyer à leurs enseignants les devoirs et exercices à corriger. Les mesures de soutien visant à combler les lacunes de connaissances sont variables. En dépit de la satisfaction que rencontrent apparemment de part et d'autre ces pratiques, il

---

<sup>65</sup> RS 943.1.

<sup>66</sup> Cf. art. 9, al. 1 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (RS 142. 203).

demeure que des absences d'une demie année peuvent être sources de déficits scolaires, avec les handicaps qui en résultent dans la recherche d'une place d'apprentissage pour les enfants ne souhaitant pas apprendre une profession dans le cadre familial.

49. Interrogée à ce sujet, la «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'Association faîtière des gens du voyage, s'est déclarée satisfaite de la situation actuelle. Dans le cadre de la consultation organisée durant la deuxième moitié de l'année 2005 par l'administration fédérale sur l'avant-projet de rapport sur «la situation des gens du voyage en Suisse» (cf. *supra* ch. 2.1.4, no. 34), la «Radgenossenschaft der Landstrasse», de concert avec la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», a toutefois estimé nécessaire qu'une meilleure coordination inter-cantonale soit mise sur pied, en particulier afin de développer un plan d'études et des moyens d'enseignement adaptés, ainsi que pour mettre sur pied un concept d'encadrement sur les places de stationnement et de transit. Quant à l'Association «Schäft qwant», elle estime que la Confédération devrait soutenir les cantons dans l'élaboration d'une position unifiée sur la thématique de la formation scolaire des Yéniches, Sintis et Roms.

## ARTICLE 6

*<sup>1.</sup> Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.*

*<sup>2.</sup> Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.*

*Le Comité consultatif constate que les gens du voyage ne sont pas encore perçus par la population comme faisant partie intégrante de la Suisse. Il considère que les autorités devraient lutter avec vigueur contre la persistance de stéréotypes et autres clichés à l'occasion de la tenue de scrutins populaires communaux sur la création d'aires de stationnement. Il considère aussi que de nouvelles mesures devraient être élaborées pour amener la population à prendre conscience du fait que les gens du voyage contribuent, par leur culture et leur histoire, à l'enrichissement culturel du pays.*

*Le Comité consultatif constate que des cas de refus généralisés d'octroi de la naturalisation à des candidats issus de certains pays ont été signalés ces dernières années à l'occasion de scrutins tenus dans certaines communes. Il considère que ces cas ne peuvent que nuire gravement à l'esprit de tolérance, au dialogue interculturel ainsi qu'au respect et à la compréhension mutuels. Le Comité consultatif considère, en outre, que ces cas sont problématiques sous l'angle de l'interdiction de la discrimination, notamment en l'absence d'une voie de droit.*

### 1. Tolérance à l'égard des gens du voyage

50. Le manque de compréhension de la population sédentaire dans ses relations avec les gens du voyage est en partie nourri par des incidents mettant en cause des groupes isolés

de nomades d'origine étrangère. La persistance des préjugés est souvent liée à la méconnaissance d'une partie de la population sédentaire de la longue tradition de la présence des gens du voyage en Suisse, de leur mode de vie et de leurs coutumes.

La promotion de la tolérance entre population sédentaire et population nomade est une priorité du gouvernement suisse. Comme cela a été exposé plus haut, des mesures de sensibilisation et d'information objective des gens du voyage et des sédentaires, ainsi que l'encouragement du dialogue mutuel figurent parmi les possibilités d'action retenues par le Conseil fédéral dans son rapport sur «la situation des gens du voyage» (cf. *supra* ch. 2.1.4, no. 35, p. 27-28). A ce sujet, la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», dont l'un des objectifs est de constituer un forum de dialogue, est parvenue ces dernières années à établir un climat de confiance. Elle finance, ou a financé, différents projets dans ce sens, parmi lesquels une manifestation dans le cadre de l'exposition nationale "Expo 02", lors de laquelle les Yéniches, Sintis et Roms de notre pays se sont présentés à un large public. Il faut également mentionner qu'en novembre 2003 s'est ouvert à Zurich un centre de documentation dans les locaux du Secrétariat de la «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'association faîtière des gens du voyage. Ce centre a pour objectif d'informer au sujet de la vie courante, de l'histoire et de la culture des gens du voyage, au moyen d'une exposition permanente, de photos et de supports écrits. Il s'adresse à tout public intéressé, en particulier aux écoles et milieux scientifiques. Il a été financé en partie grâce aux contributions de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» et de plusieurs cantons, communes et institutions.

## 2. Procédures de naturalisation

51. Concernant les développements en la matière, voir la réponse détaillée apportée à la question spécifique n° 1 posée à la Suisse (*infra* p. 57ss, no. 99ss).

## ARTICLE 9

1. *Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.*

2. *[...]*

3. *Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.*

4. *Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.*

*Le Comité consultatif constate l'existence d'informations selon lesquelles l'unique quotidien diffusé en romanche serait dans une situation financière difficile. Il considère dès lors que les autorités devraient examiner, en consultation avec la minorité romanche, les différentes possibilités de garantir un financement suffisant pour ce quotidien.*

*Le Comité consultatif constate que seule une radio locale semble diffuser régulièrement des émissions en langue rom et qu'il n'existe qu'un seul journal pour les Jenish. Il considère que les autorités devraient examiner, en consultation avec des représentants des gens du voyage, si la situation actuelle correspond à leurs besoins et, si nécessaire, envisager d'autres mesures de soutien dans le domaine des médias.*

## **1. La situation des médias imprimés de langue romanche**

52. L'article 2 alinéa 2 de la Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et cultures romanche et italienne<sup>67</sup> prévoit que la Confédération peut soutenir la presse romanche «à des fins de sauvegarde et de promotion de la langue romanche». L'objectif visé par la loi est le maintien d'une offre suffisante en médias imprimés romanches, auxquels il échoit un rôle important pour la préservation de la langue rhéto-romane. La loi permet certes un soutien direct et indirect aux journaux en langue romanche. Toutefois, depuis la création en 1997 de l'agence de presse romanche «*Agentura da Novitads Rumantscha*» (ANR), l'aide directe a été remplacée par une aide indirecte, tout en fournissant des prestations rédactionnelles au lieu de paiements. Ces prestations sont à la disposition de tous les médias imprimés et fournisseurs de médias électroniques. La coexistence d'un soutien direct avec un soutien indirect est en principe exclue, car les ressources financières disponibles doivent être engagées de manière efficace et ciblée. L'existence depuis dix ans du quotidien de langue romanche «*La Quotidiana*» (5'500 exemplaires) et la parution trois fois par semaine du journal bilingue d'Engadine «*Post/Posta Landina*» (9'100 exemplaires) démontrent que cette forme de soutien de la presse a fait ses preuves. Vu la bonne marche des affaires, l'éditeur de la «*Post/Posta Landina*» a décidé de renforcer la rédaction romanche et alémanique du journal en Basse Engadine. Quant à l'hebdomadaire «*La Pagina da Surmeir*» (1'700 abonnés; 61 ans d'existence), il doit sa survie à un accord passé entre les éditeurs et l'ANR.

L'Agentura da Novitads Rumantscha reçoit une contribution annuelle globale d'environ un million de francs suisses de la Confédération et du canton des Grisons.

Il faut également relever que la nouvelle loi sur les langues du canton des Grisons (art. 12)<sup>68</sup> prévoit que le canton peut allouer des contributions à des journaux et revues romanches à titre d'indemnisation quand ils ont fourni d'importantes prestations en vue de la sauvegarde de la langue, et pour autant que ces prestations ne puissent pas être réalisées en couvrant les frais occasionnés.

## **2. Les besoins de la communauté des gens du voyage en matière de médias**

53. Consultée à ce sujet lors de la préparation de ce rapport, la «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» a répondu que la diffusion sur une radio locale d'une émission en langue yéniche serait «souhaitable», sans toutefois la revendiquer. Quant à l'Association «*Schäft*

---

<sup>67</sup> RS 441.3

<sup>68</sup> Pour plus d'informations, voir notamment *infra ad* article 10, ch. 2, no. 61.



qwant», elle réclame une politique dans le domaine des médias en faveur des Yéniches, Sintis et Roms. Il y a quelques années, lors d'une assemblée générale de la «Radgenossenschaft», la possibilité de diffuser en yéniche sur la radio locale alternative zurichoise «LoRa» - à l'instar de ce qui se fait en langue rom - avait déjà été soulevée, sans que cela ne débouche sur des démarches concrètes. La question d'éventuelles mesures de soutien pour augmenter l'offre en matière de médias en yéniche n'a pas été évoquée non plus dans les discussions en cours entre l'Office fédéral de la culture et les représentants des gens du voyage concernant les possibilités concrètes de préserver et promouvoir cette langue.

Le constat du Comité consultatif et la réponse apportée par la «Radgenossenschaft der Landstrasse» ont été transmis aux autorités compétentes dans le cadre des discussions sur la mise en œuvre des résultats du premier cycle. D'entente avec la communauté des gens du voyage, ses besoins dans le domaine des médias, s'ils sont confirmés et revendiqués, pourraient devenir un thème discuté par la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses». A ce sujet, il convient également de rappeler que, selon l'article 3 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision<sup>69</sup> relatif au mandat des sociétés de radio-télédiffusion, la pluralité culturelle et linguistique du pays doit être prise en considération, de même que la promotion de la compréhension entre les peuples.

## ARTICLE 10

- 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.*
- 2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.*
- 3. [...].*

*Le Comité consultatif constate l'existence d'informations selon lesquelles des demandes écrites soumises en italien à certains offices fédéraux donnent parfois lieu à des réponses en allemand. Il considère que les autorités fédérales devraient davantage sensibiliser les personnes travaillant dans l'administration fédérale à la nécessité de répondre systématiquement en italien aux demandes présentées dans cette langue.*

*En outre, le Comité consultatif constate que, dans la pratique, certaines difficultés se présentent dans le contexte des rapports entre les personnes appartenant à des minorités linguistiques et les autorités administratives au niveau infracantonal. Il considère que, face à cette situation, il faudrait encourager les autorités concernées, lorsqu'elles ont à statuer sur l'affiliation linguistique de ces communes, à s'inspirer de la Convention-cadre et, en particulier, à se demander s'il existe une demande suffisante au sens de son article 10, paragraphe 2, pour admettre l'usage de la langue minoritaire dans les relations officielles. Il s'agit là de la deuxième conclusion du Comité des Ministres concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse.*

<sup>69</sup> RS 784.40.

## 1. L'usage de l'italien dans les rapports avec les autorités administratives fédérales

54. Aux termes de l'art. 70 al. 1 Cst., «*Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche*». Il découle directement de cette disposition, compte tenu également de la liberté de la langue consacrée à l'art. 18 Cst., que les demandes à l'administration fédérale peuvent être adressées en n'importe quelle langue officielle. Les réponses et décisions de l'administration fédérale sont en principe<sup>70</sup> rédigées et notifiées dans la langue officielle de leur destinataire.

Afin que ces principes puissent être respectés dans la pratique, le Conseil fédéral a, ces dernières années, développé les services de traduction italienne dans toute l'administration fédérale. Au terme des troisième et quatrième phases de ce programme, les services de traduction italienne comptent aujourd'hui 95,6 postes (env. 125 personnes). Dans son rapport sur l'application de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires - intégré dans le troisième rapport périodique de la Suisse (p. 74) -, le canton italoophone du Tessin juge que «la situation générale dans les services de traduction de la Confédération est plutôt satisfaisante et positive». Lors de la préparation du présent rapport, le Tessin a toutefois précisé qu'il arrive que certains offices ou services de l'administration fédérale, dans le cadre de procédures de consultation, ne soumettent des textes qu'en allemand ou français<sup>71</sup>.

55. L'usage de l'italien dans les rapports avec l'administration fédérale doit également être assuré par le biais d'une représentation équitable de personnes italophones dans les différents départements. Dans cette optique, le Conseil fédéral a adopté en janvier 2003 des «Instructions concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale» (ci-après: les Instructions). Leur but est de «promouvoir le plurilinguisme sur le lieu de travail et de mettre à profit les propriétés pluriculturelles». Selon le paragraphe 21 de ces Instructions, «les départements veillent à ce qu'une représentation équitable des communautés linguistiques soit garantie dans tous les domaines d'activités de l'administration et à tous les niveaux hiérarchiques, selon leur proportion dans la population résidente de nationalité suisse. Des variations favorisant les langues latines sont possibles. La situation des services décentralisés est prise en compte de manière appropriée». Ces Instructions prévoient également certaines mesures en matière de recrutement, sélection, évaluation et développement du personnel. Elles disposent aussi que «l'administration fédérale sera présentée dans les quatre langues nationales (all, fr, it, rr) sur le matériel de publicité ou d'information, sur les inscriptions, les formules, les en-têtes, les publications sur Internet, les répondeurs automatiques, etc.».

Si la volonté politique est donc présente en matière de promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale, la réalisation des mesures doit être poursuivie en fonction des besoins spécifiques des départements. Afin d'aider les offices dont la stratégie n'est pas encore clairement établie, l'Office fédéral du personnel (OFPER) travaille actuellement à la rédaction d'un manuel de plurilinguisme destiné à constituer un support pratique pour la mise en oeuvre des Instructions du Conseil fédéral. La députation tessinoise aux Chambres fédérales a été consultée à ce sujet à la fin de l'année 2006.

<sup>70</sup> Avec quelques exceptions: cf. par ex. art. 16, al. 2 de la loi fédérale sur l'asile (RS 142.31).

<sup>71</sup> Pour mémoire, le projet du présent rapport a été soumis en consultation technique aux cantons en français, allemand et italien.

La mise en pratique des Instructions dans le sens d'une augmentation de la représentation latine au sein de l'administration fédérale a également été renforcée par l'acceptation par le Conseil fédéral de plusieurs interventions parlementaires récentes. Ainsi, la motion Simoneschi-Cortesi du 18 mars 2005 (05.3186) demandant au Conseil fédéral d'éliminer toute discrimination de l'italien dans les offres d'emploi de la Confédération. De même que les motions Berberat (05.3152) et Studer (05.3174) du 17 mars 2005 invitant le Conseil fédéral à veiller à la représentation équitable i) des communautés linguistiques parmi les postes de responsables d'offices fédéraux et ii) des minorités linguistiques nationales dans les différents offices fédéraux, tant au niveau des cadres que de l'ensemble des employés.

Parmi les interventions parlementaires soumises récemment à ce sujet, on peut également citer l'interpellation Abate du 5 octobre 2006 (06.3550), aux termes de laquelle «L'absence de hauts fonctionnaires italophones (c'est-à-dire maîtrisant parfaitement l'italien) dans bon nombre d'offices fédéraux chargés de résoudre des problèmes qui touchent les deux pays ne facilite certainement pas la tâche ni la négociation au plus près des intérêts de la Suisse [dans ses relations avec l'Italie]». De même que la motion Ruey du 6 décembre 2005 (05.3750), considérant que les Instructions sont insuffisantes et demandant au Conseil fédéral de «prendre les mesures légales ou réglementaires permettant d'assurer que tout cadre supérieur de l'administration fédérale, outre sa langue maternelle, maîtrise une seconde langue nationale officielle et comprenne passivement une troisième langue nationale officielle. Cette exigence doit figurer dans les conditions d'embauche». Le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion, ne jugeant pas nécessaire de modifier les conditions-cadres actuelles. Il a toutefois précisé que les efforts en cours méritaient d'être poursuivis et devaient viser à de meilleures connaissances linguistiques des cadres de l'administration fédérale.

## **2. L'usage d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives au niveau infracantonal**

56. La liberté de la langue, telle qu'elle est garantie par l'art. 18 Cst., donne le droit aux individus d'utiliser la langue de leur choix, qu'il s'agisse de leur langue maternelle - y compris un dialecte - ou d'une autre langue. Dans les rapports avec l'Etat, ce droit est toutefois limité par les principes régissant l'usage des langues officielles au niveau cantonal et fédéral. Le Tribunal fédéral admet que des restrictions fondées sur le principe de la territorialité des langues soient apportées dans de tels cas à la liberté de la langue. Ces mesures doivent toutefois respecter les conditions usuelles en matière de restriction de droits fondamentaux, à savoir l'existence d'une base légale et d'un intérêt public prépondérant, ainsi que le respect du principe de la proportionnalité. Le principe de la territorialité, consacré par la Constitution fédérale (art. 70 al. 2 Cst.), vise à la sauvegarde de l'étendue et de l'homogénéité des territoires linguistiques, afin de garantir la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse. Ce sont les raisons pour lesquelles la Suisse a ratifié la Convention-cadre avec la déclaration suivante:

«Les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles.»

57. Dans le canton bilingue de *Fribourg*<sup>72</sup>, selon la nouvelle Constitution<sup>73</sup>, le français et l'allemand sont les langues officielles du canton. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité: l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles<sup>74</sup>. Le principe de la territorialité n'efface pas la liberté de la langue, qui comporte le droit de s'adresser dans la langue officielle de son choix à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton<sup>75</sup>.

Dans la pratique, quatre communes utilisent deux langues officielles dans leurs relations avec leurs habitants: Fribourg/Freiburg (chef-lieu du canton: en 2000, minorité de langue allemande de 21,2 %) <sup>76</sup>, Courtepin (en 2000, minorité de langue allemande de 18,3 %) <sup>77</sup>, Meyriez/Merlach (statut officiel francophone, bien qu'en 2000, minorité de langue française de 13,5 %) et Murten/Morat (en 2000, minorité de langue française de 12,8 %). Dans les autres communes avec minorités linguistiques locales importantes, une seule langue officielle est pratiquée avec les habitants<sup>78</sup>. Les difficultés ponctuelles qui peuvent y être rencontrées devraient être résolues par les dispositions d'application des nouveaux articles constitutionnels qu'il est prévu d'élaborer. L'expression de «minorité linguistique autochtone importante» devra notamment être définie pour être opérationnelle.

58. Dans le canton bilingue du *Valais*, l'art. 12 de la Constitution cantonale prévoit que la langue française et la langue allemande sont déclarées nationales et que l'égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et l'administration. De plus, l'art. 6 du Règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 15 janvier 1997 a la teneur suivante:

«<sup>1</sup> L'administration veillera au respect des principes découlant de l'égalité entre les deux langues officielles en adressant les communications et réponses dans la langue du destinataire.

<sup>2</sup> Les procédures se dérouleront en outre dans le respect du principe de territorialité par l'emploi de la langue en usage dans la région concernée, au moins pour la décision. Le droit du particulier découlant de l'article 12, alinéa 1 de la Constitution cantonale reste garanti.»

59. Dans le canton bilingue de *Berne*, l'art. 6 de la Constitution cantonale prévoit que:

«<sup>1</sup> Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.

<sup>2</sup> Les langues officielles sont:

---

<sup>72</sup> Population résidante dans le canton de Fribourg en 2000: 29,2 % de germanophones, 63,2 % de francophones. Source: recensement fédéral de la population 2000, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

<sup>73</sup> Cf. copie en annexe des extraits pertinents.

<sup>74</sup> Art. 6 al. 1-3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

<sup>75</sup> Art. 17 Constitution du canton de Fribourg.

<sup>76</sup> A noter que le Conseil général (législatif) de la Ville de Fribourg s'est doté en mars 2006 d'un nouveau règlement, dans lequel il est prévu que les documents importants seront désormais distribués en français et en allemand aux conseillers généraux. Jusqu'alors, tous les documents étaient en rédigés en français seulement.

<sup>77</sup> Dans l'acte de fusion passé avec la commune de Courtaman, en force depuis janvier 2003, il est expressément prévu que les administrés peuvent s'adresser dans les deux langues aux autorités communale.

<sup>78</sup> A ce sujet, voir Ambros Lüthi, «La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg», in: LEGES2004/2, p. 93-119, en particulier p. 101ss.

- <sup>a</sup> le français dans le Jura bernois,
- <sup>b</sup> le français et l'allemand dans le district de Bienne,
- <sup>c</sup> l'allemand dans les autres districts.

<sup>3.</sup> Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.

<sup>4.</sup> Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

En ce qui concerne en particulier le district bilingue de Bienne, l'art. 49 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne<sup>79</sup> prévoit que «toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour le district bilingue de Bienne». Selon l'art. 51, «les communes municipales de Bienne et d'Evilard tiennent compte du bilinguisme dans l'accomplissement de leurs tâches et peuvent prendre des mesures pour en assurer la sauvegarde et le développement.». Selon les informations fournies par le canton de Berne, les habitants des communes bilingues de Biel/Bienne et d'Evilard/Leubringen<sup>80</sup> peuvent sans difficulté utiliser la langue minoritaire (le français) dans leurs rapports avec l'administration locale et obtenir dans cette langue les documents officiels.

60. Dans le canton trilingue des *Grisons*, aux termes de l'art. 3 de la nouvelle Constitution cantonale<sup>81</sup>:

«<sup>1.</sup> les langues nationales et officielles à part égale du canton sont l'allemand, le romanche et l'italien.

<sup>2.</sup> [...]

<sup>3.</sup> les communes et les arrondissements déterminent leurs langues officielles et scolaires dans le cadre de leur compétence et en collaboration avec le canton. Ils veillent à la répartition traditionnelle des langues et tiennent compte des minorités linguistiques autochtones.»

61. La nouvelle loi sur les langues adoptée le 19 octobre 2006 par le parlement<sup>82</sup> régit les langues officielles cantonales, notamment leur emploi par les autorités cantonales et les tribunaux. Elle a pour objectif de renforcer la position du romanche, dans une moindre mesure de l'italien. Le choix des langues officielles par les communes est pour la première fois réglé dans la loi (art. 16). Celle-ci prévoit que les communes définissent leurs langues officielles dans leur constitution communale. Le principe est le suivant: une commune est considérée comme monolingue quand au moins 40 % de sa population fait partie d'une minorité linguistique cantonale autochtone; dans ces communes, la langue officielle est la langue de cette minorité (art. 16 al. 2)<sup>83</sup>, même si une majorité de la population parle l'allemand. Une commune est considérée comme plurilingue quand cette proportion est

<sup>79</sup> «Loi sur le statut particulier» (LStP), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cf. extrait en annexe.

<sup>80</sup> Population résidente à Biel/Bienne en 2000: 55,4 % de germanophones et 28,2 % de francophones. A Evilard/Leubringen: 60 % de germanophones et 34,1 % de francophones. Source: Recensement fédéral de la population 2000, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

<sup>81</sup> Du 18 mai 2003, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cf. extrait en annexe.

<sup>82</sup> Cf. copie en annexe. Le délai référendaire a été fixé au 24 janvier 2007. Il est vraisemblable que les citoyens grisons doivent se prononcer sur la loi. La récolte de signatures en vue du référendum a été lancée par une communauté d'intérêt estimant que la loi défavorise la majorité germanophone.

<sup>83</sup> Le gouvernement souhaitait fixer cette barre à 50 %, mais les députés ont donné suite à une proposition minoritaire afin de renforcer les chances du rhéto-romanche. Par conséquent, le nombre de communes "monolingues" devrait augmenter de 71 à 78.

située entre 20 et 40 % (art. 16 al. 3). A noter que la détermination du pourcentage d'une communauté linguistique se fait selon les résultats du dernier recensement fédéral (art. 16 al. 4). Le changement d'une commune monolingue à une commune plurilingue et l'inverse, de même que le changement d'une commune plurilingue à une commune germanophone est soumis à consultation populaire dans la commune. Une proposition correspondante est faite pour un changement d'une commune monolingue à une commune plurilingue lorsque la proportion de la population appartenant à la minorité linguistique autochtone tombe en dessous de 40 %. De même, une proposition est faite pour un changement d'une commune plurilingue à une commune germanophone lorsque cette proportion vient à tomber en dessous de 20 % (art. 24 al. 1). Un changement de la langue officielle est considéré comme accepté lorsque 1° la majorité l'a approuvé, en cas de passage d'une commune monolingue à une commune plurilingue et 2° les deux tiers des votants l'ont approuvé, en cas de passage d'une commune plurilingue à une commune germanophone (art. 24 al. 2). En outre, toute décision de modification doit être approuvée par le gouvernement cantonal (art. 24 al. 3).

Dans l'exercice de leurs compétences, les communes monolingues doivent utiliser leur langue officielle, en particulier lors des assemblées communales, lors des votations communales, dans les communications et publications communales, dans les rapports avec les administrés, ainsi que pour la signalétique des locaux communaux et des rues (art. 17 al. 1). Les communes plurilingues doivent utiliser la langue autochtone officielle de manière appropriée (art. 17 al. 2). En collaboration avec les services cantonaux compétents, les communes règlent les détails du champ d'application de leurs langues officielles (art. 17 al. 3). La mise en œuvre de ces principes se fera selon les aspects et points de vue suivants:

- respect de l'autonomie communale: le classement d'une commune dans une région linguistique déterminée se fait en tenant compte de la situation actuelle;
- respect des décisions prises antérieurement par les communes: les décisions des communes concernant le choix de leur langue officielle ne sont autant que possible pas touchées.

Quant aux arrondissements, ceux qui sont constitués de communes monolingues ayant la même langue officielle sont considérés comme monolingues et leur langue officielle est celle des communes membres (art. 25 al. 1). Les arrondissements qui sont composés de communes avec différentes langues officielles sont considérés comme multilingues et leurs langues officielles sont toutes celles des communes membres (art. 25 al. 2). En collaboration avec les services cantonaux compétents, les arrondissements règlent les détails du champ d'application de leurs langues officielles (art. 25 al. 4).

62. Au sujet du souci du Comité consultatif (Avis no. 57) de voir certaines communes sises à la frontière linguistique passer du romanche à l'allemand pour certains documents officiels, les autorités cantonales grisonnes n'ont pas connaissance de changements de langues officielles intervenus depuis le premier cycle de conduite.

## ARTICLE 11

- 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.*
- 2. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.*
- 3. Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.*

*Le Comité consultatif constate que certaines limitations exceptionnelles au droit de présenter, dans une langue minoritaire, des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public existent dans quelques communes des Grisons en vue de préserver la langue romanche dont la survie est menacée dans certaines régions. Il considère que la protection du romanche pourrait être aussi bien assurée par l'obligation de mettre en place des enseignes privées bilingues et encourage les autorités compétentes à examiner cette possibilité.*

### **1. La langue des enseignes privées dans le canton des Grisons**

63. Le cas relaté par le Comité consultatif dans son Avis et qui avait fait l'objet d'un arrêt rendu par le Tribunal fédéral en octobre 1989 (ATF 116 Ia 345) est resté isolé et ne s'est pas répété depuis. Dans la pratique, les autorités cantonales grisonnes constatent que dans les communes rhéto-romanes, les enseignes privées sont plus fréquemment rédigées en langue allemande qu'en romanche.

La nouvelle loi cantonale sur les langues traite cette question. Concernant les communes monolingues, elle énonce expressément que «la langue officielle doit être prise en compte de manière adéquate sur les panneaux privés qui s'adressent au public» (art. 17 al. 1 *in fine*). Pour les communes plurilingues, il est prévu de manière plus générale que la langue autochtone officielle doit être utilisée de manière adéquate également (art. 17 al. 2).

## ARTICLE 12

1. *Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.*
2. *Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.*
3. *Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.*

*Le Comité consultatif considère que les autorités compétentes devraient s'efforcer de refléter davantage, dans les programmes scolaires, l'histoire et les préoccupations de la communauté juive en Suisse ainsi que les phénomènes liés à l'antisémitisme.*

*Le Comité consultatif constate que les autorités fédérales ont entamé des discussions avec des représentants de la communauté des gens du voyage afin de mieux connaître leurs besoins en matière linguistique et culturelle. Il considère que les autorités devraient accroître leurs efforts dans ce domaine.*

### **1. La promotion de la connaissance de l'histoire et des préoccupations de la communauté juive en Suisse, ainsi que des phénomènes liés à l'antisémitisme**

64. L'enseignement de l'holocauste dans les écoles en Suisse a notamment lieu en classe d'histoire, mais aussi dans les domaines en lien avec la prévention du racisme et de l'antisémitisme, ainsi que dans la promotion de la compréhension mutuelle (branches "Mensch und Mitwelt", "Education sociale" par exemple). Les éléments suivants sont notamment traités: expériences avec d'autres manières de vivre et d'autres cultures; valeurs communes et solidarité; compréhension d'autres manières de vivre, des différentes croyances et religions; la Seconde Guerre Mondiale, notamment en ce qui concerne le destin des Juifs; les droits de l'homme; le racisme, la discrimination, l'antisémitisme; l'éducation interculturelle.

En Suisse romande, le plan cadre de formation («Pecaro») prévoit notamment un point sur la question de l'altérité (dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté), par exemple par l'identification des phénomènes de groupes, de clans et leur dynamique, ainsi la montée de l'antisémitisme et le développement de la haine raciale.

De son côté, depuis 2003, la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), avec le projet "Likrat", offre aux élèves dès la 9<sup>ème</sup> année l'occasion d'inviter en classe des jeunes de religion juive afin de dialoguer sur leur judaïcité.

65. De nombreux documents et ouvrages sont à la disposition des enseignants afin de traiter l'histoire de la communauté juive en Suisse et en Europe et la prévention du racisme et de l'antisémitisme.

En janvier 2007, la FSCI a publié un ouvrage bilingue allemand-français intitulé «ÜberLebenErzählen Holocaust, Überlebende in der Schweiz - Survivre et témoigner, Rescapés de la Shoah en Suisse»). Il s'agit d'une contribution pour la Suisse au traitement à l'école du thème de l'holocauste. L'ouvrage contient notamment des interviews de rescapés



et d'historiens. En Suisse romande, la CICAD met également à disposition des classes supérieures du matériel sur le judaïsme et l'antisémitisme, de même qu'un film sur Auschwitz.

66. Sur l'initiative du Conseil de l'Europe, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a décidé de retenir la date du 27 janvier, dès 2004 (21 mars, dès 2005, au Tessin), pour l'organisation de la «Journée de la mémoire de l'holocauste et de la prévention des crimes contre l'humanité». Cette Journée a pour but de rappeler le drame de l'holocauste, de prendre en considération d'autres génocides qui ont marqué le XX<sup>e</sup> siècle et de réfléchir aux idéologies qui ont pu conduire à de tels crimes contre l'humanité. Les formes de la commémoration sont laissées à l'appréciation des établissements scolaires, cantons et Conférences régionales. Une «page web» de références utiles (personnes de contact, manuels, ouvrages clés et adresses d'organisations concernées) a été élaborée par le Secrétariat de la CDIP à l'intention des cantons et des enseignants.

67. Les cantons prévoient également une palette variée de cours de formation et de formation continue sur ces questions pour les enseignants. On peut en particulier citer la possibilité d'effectuer chaque année un voyage de la mémoire au camp d'Auschwitz-Birkenau, avec rencontres de rescapés. Ces visites sont organisées depuis l'année 2000 par la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) et sont financées à hauteur de 50 % par l'Etat, le reste étant pris en charge par les écoles. Plus de mille enseignants ont déjà participé à ces voyages.

68. A noter également que, depuis 2004, la Suisse est membre du Groupe d'action international pour la coopération sur l'éducation, la mémoire et la recherche sur l'holocauste (ITF). La cellule suisse de l'ITF est chargée d'améliorer et mieux coordonner entre les cantons l'enseignement au sujet de l'holocauste, en collaboration avec la vingtaine de membres de l'Organisation.

## **2. La promotion de la langue et de la culture des gens du voyage**

69. La Suisse a accordé au yéniche le statut de langue «dépourvue de territoire» protégée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et, à ce titre, reconnaît le droit des Yéniches de bénéficier de mesures de promotion de leur langue. Pour la Confédération, il ne fait aucun doute que le yéniche est officiellement reconnu comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel suisse.

L'Office fédéral de la culture (OFC) - en charge de l'application de la Charte - a offert à plusieurs reprises à la communauté yéniche un soutien financier pour des projets dans le domaine linguistique, y compris des projets d'échanges transfrontières. Dans le cadre de la préparation du 3<sup>ème</sup> rapport périodique de la Suisse relatif à la Charte, la «Radgenossenschaft der Landstrasse» a exprimé l'opinion que "Les efforts de promotion du yéniche ne doivent être poursuivis que dans une optique de communication intracommunautaire" et qu'elle "refuserait toutes mesures qui viseraient à une ouverture de la langue à d'autres cercles culturels". L'Office compétent demeure ouvert à des projets pour la promotion de la langue yéniche qui auront le soutien des Yéniches eux-mêmes. La volonté de la base ne correspondant pas toujours à celle des représentants de la communauté et plusieurs personnes parmi les gens du voyage souhaitant que le yéniche conserve son caractère de langage secret marquant la différence avec les sédentaires, la manière dont

cette promotion doit être mise en œuvre n'est pas aisée à définir et les discussions sont toujours en cours. Il convient également de relever qu'en raison de décennies d'assimilation forcée et systématique des Yéniches par les autorités, l'utilisation et la diffusion de leur langue ont fortement régressé. Contrer cette tendance, voire l'inverser si possible, est entre les mains des Yéniches eux-mêmes qui, dans leurs efforts, pourront compter sur le soutien de la Confédération.

A noter que l'Association «Schäft qwant» considère que la Confédération devrait développer une politique culturelle plus large à l'égard des Yéniches, Sintis et Roms, sans se limiter aux positions exprimées par certains de leurs représentants. De l'avis de «Schäft qwant», les efforts de la Confédération ne devraient pas être focalisés sur la question du manque de places de stationnement et de transit, compte tenu du fait que seule une minorité de Yéniches, Sintis et Roms ont effectivement une vie itinérante.

70. A relever qu'un Programme national de recherche intitulé «Intégration et exclusion» (PNR 51), ouvert de 2002 à 2006<sup>84</sup>, comporte, parmi ses 37 projets subventionnés à hauteur de 12 millions de francs, trois projets consacrés à l'histoire et à la discrimination des Yéniches, Sinti et Roms en Suisse. Ainsi: 1° «Entre persécution et reconnaissance: formes de l'exclusion et de l'intégration des Roms, Sinti et Yéniches en Suisse du XIXe siècle à nos jours»; 2° «Les Yéniches dans les communes des Grisons aux XIXe et XXe siècles»; 3° «Gestion de dossiers et stigmatisation. Processus institutionnels d'exclusion: l'exemple de l'«Œuvre pour les enfants de la grand-route» entre 1926 et 1973».

## ARTICLE 13

*1. Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.*

*2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.*

*Le Comité consultatif constate que la législation de certains cantons contient des limites quant à la langue d'enseignement des écoles privées. Il considère ces limitations comme problématiques sous l'angle de l'article 13 de la Convention-cadre dans la mesure où elles semblent s'opposer à la création d'écoles privées dispensant un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle. Il considère que les autorités compétentes devraient s'assurer que les dispositions légales des cantons concernés ne constituent pas un obstacle pour répondre à un éventuel besoin en la matière, en particulier pour les italophones résidant dans les grandes villes du pays, notamment à Berne.*

<sup>84</sup> Voir <http://www.nfp51.ch/f.cfm?Slanguage=f>.

## 1. La langue d'enseignement dans les écoles privées

71. Les limitations que quelques cantons posent concernant la langue d'enseignement dans les écoles privées sont motivées par le souci de veiller à la répartition traditionnelle des langues et, par là, de préserver des langues qui sont minoritaires. En outre, par ces limitations, il s'agit de favoriser l'intégration dans les cantons. Il faut enfin rappeler que dans les faits, aucun cas de refus d'ouverture d'école privée de langue minoritaire n'est connu.

72. Dans le canton de *Berne*, l'art. 66 al. 1 de la loi sur l'enseignement obligatoire («langue d'enseignement»), auquel le Comité consultatif fait référence dans son Avis, prévoit que: «Le choix de la langue d'enseignement des écoles privées qui offrent un enseignement relevant de la scolarité obligatoire est régi par le principe de la territorialité des langues admis dans la Constitution du canton de Berne. Exceptionnellement, l'enseignement peut être donné dans l'autre langue officielle». Cette restriction vise essentiellement à éviter une germanisation de la partie francophone minoritaire du canton par la création d'écoles privées de langue allemande. L'exception possible prévue à la fin de cette disposition a été mise en œuvre pour la création en Ville de Berne de l'Ecole cantonale de langue française, que le canton de Berne subventionne à hauteur de 65 % (cf. art. 6 al. 1 de la loi sur l'enseignement obligatoire).

A noter également que dans le cadre de l'enseignement obligatoire, le canton de Berne<sup>85</sup> donne aux locuteurs d'autres langues que celles qui sont officielles la possibilité d'apprendre leur langue et culture maternelles (cours «HSK», «in heimatlicher Sprache und Kultur»). Les élèves bénéficient de dispenses pour suivre de tels cours, ce qui est rarement le cas. La plupart du temps toutefois, les enfants fréquentent ces cours durant leur temps libre. Les cours HSK sont généralement organisés par les consulats et ambassades et, de plus en plus souvent, par d'autres intervenants. Dans ce cas, les enseignants travaillent en principe gratuitement. Les communes doivent mettre gratuitement à disposition des locaux. Dans le canton de Berne, des cours HSK sont proposés en quinze langues, dont l'italien. Les groupes les plus importants sont les Albanais (3'400 écoliers), suivis par les ressortissants de pays des Balkans (2'500), les Italiens (1'800) et les Tamouls (1'400).

Il faut aussi relever que, d'un point de vue juridique, il serait envisageable qu'un enfant obtienne l'autorisation de fréquenter une école extracantonale de langue italienne ou romanche aux frais du canton de Berne (cf. art. 4 de l'ordonnance bernoise du 23 mai 2001 sur les écolages).

73. Dans le canton de *Neuchâtel*, il est demandé que l'enseignement de la langue officielle (le français) ne soit pas complètement abandonné au profit d'autres langues dans les écoles privées, afin de favoriser l'intégration et faciliter la coexistence sociale. Cette exigence, dans la mesure où elle n'est pas absolue, ne semble pas être problématique sous l'angle de l'art. 13 de la Convention-cadre.

74. Dans le canton du *Tessin*, les écoles privées doivent donner un enseignement en langue italienne (langue officielle du canton). Dans des cas exceptionnels, l'école peut offrir un enseignement dans une autre langue, pour autant que l'italien soit également enseigné, dans une mesure de 20 % au moins, et qu'il s'agisse d'enfants ne séjournant que temporairement au Tessin (pour six ans maximum). Cette réglementation vise à protéger la langue italienne, minoritaire en Suisse, et à favoriser l'intégration.

---

<sup>85</sup> Comme la plupart des autres cantons, par ex. Bâle-Campagne, Soleure, Saint-Gall, Tessin, Zoug, Genève.

75. A notre connaissance, il n'existe pas d'autres cantons qui connaissent des législations posant des limites quant à la langue d'enseignement dans les écoles privées. A noter que plusieurs cantons admettent des écoles privées dont la seule langue est l'anglais.

## ARTICLE 14

- 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.*
- 2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.*
- 3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.*

A ce sujet, le Comité des Ministres a adopté la conclusion suivante:

*«Dans le domaine de l'éducation, les autorités devraient s'assurer que les besoins des personnes appartenant aux minorités linguistiques, en ce qui concerne la possibilité de bénéficier d'un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle, soient mieux pris en considération, ce qui est particulièrement important pour les italophones et les romanches. Dans le canton des Grisons, la plus grande retenue devrait s'imposer lorsqu'il s'agit d'examiner un éventuel changement de la langue d'enseignement au niveau communal».*

*Le Comité consultatif constate que la possibilité, pour les personnes appartenant à une minorité linguistique, de recevoir un enseignement primaire complet dans leur langue est limitée en pratique par le principe de territorialité. Il considère qu'il faudrait encourager les autorités concernées, lorsqu'elles sont amenées à autoriser ou non la scolarisation d'élèves dans des communes voisines offrant un enseignement dans la langue minoritaire, à s'inspirer de la Convention-cadre et, en particulier, à se demander s'il existe une demande suffisante au sens de la disposition précitée.*

*Le Comité consultatif constate que la liberté reconnue aux communes grisonnes pour statuer sur la langue d'enseignement dans les écoles primaires publiques peut présenter certains risques en raison de l'absence de critères clairs quant à la langue d'enseignement. Il considère que la plus grande retenue devrait s'imposer lorsqu'il s'agit d'examiner un éventuel changement de la langue d'enseignement au niveau communal, tout particulièrement le long de la frontière linguistique.*

*Le Comité consultatif constate que ces dernières années, des expériences pilotes d'enseignement bilingue ont été développées au niveau communal dans plusieurs cantons et que l'application du principe de territorialité n'y a, le plus souvent, pas fait obstacle. Il considère que la création de telles filières bilingues devrait être encouragée et invite les cantons à s'engager dans cette voie, en particulier dans les grandes villes du pays où il n'existe aucun risque pour le maintien de l'équilibre linguistique et où de nombreuses*

personnes appartenant aux minorités linguistiques résident sans pouvoir bénéficier d'un enseignement dans leur langue, notamment au niveau primaire.

## 1. La langue de l'enseignement primaire dans les cantons plurilingues. Autorisation de suivre sa scolarité dans une langue minoritaire

76. Dans le canton du *Valais*, le principe légal est qu'un enfant fréquente l'école de son lieu de domicile/résidence. Pour les enfants dont la langue maternelle est différente de celle du lieu de domicile/résidence, il peut être dérogé à cette règle sur autorisation. C'est ainsi qu'un enfant parlant l'allemand pourra fréquenter les écoles enfantines (cycle préscolaire) et primaires des villes de Sion et Sierre qui dispensent un enseignement dans cette langue, minoritaire dans le canton. D'un point de vue juridique et administratif, cela ne pose donc en principe pas de problème. Des difficultés d'ordre pratique peuvent toutefois intervenir, par exemple concernant le transport des enfants ou la capacité d'accueil des écoles concernées, qui sont d'abord ouvertes aux élèves domiciliés/résidant à Sion/Sierre.

77. Dans le canton de *Fribourg*, le contentieux relatif au changement de cercle scolaire pour raison de langue a disparu. L'arrêt rendu par le Tribunal fédéral en 2001 dans une affaire fribourgeoise<sup>86</sup> a clarifié l'équilibre à trouver entre le principe de la territorialité et la liberté de la langue. Il n'est donc pas prévu de développer les mesures actuellement en vigueur. Le principe de la territorialité est généralement appliqué avec pragmatisme à la frontière linguistique - comme c'est le cas du cercle scolaire de Morat - en permettant aux enfants d'être scolarisés dans la langue officielle de leur choix. A ce sujet, il est important de relever que la nouvelle constitution fribourgeoise, comme cela a déjà été mentionné, apporte un complément au principe de la territorialité des langues en prévoyant que les autorités doivent veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues en prenant «en considération les minorités linguistiques autochtones» (art. 6 al. 2). De cela devrait découler pour les minorités linguistiques établies depuis des décennies un accès au système d'éducation dans leur langue maternelle<sup>87</sup>. Certaines communes du district à majorité francophone de la Sarine font d'ores et déjà un pas de plus: bien que n'ayant qu'à titre temporaire des minorités linguistiques autochtones importantes (par ex. Villars-sur-Glâne, Marly) ou n'en ayant jamais eues durant les cent dernières années (par ex. Matran et Neyruz), elles autorisent les enfants de la minorité alémanique à suivre une scolarisation en allemand à l'«Ecole libre publique» sise à Fribourg<sup>88</sup>.

78. Le canton de *Berne*, dont la pratique avait également donné lieu à un arrêt du Tribunal fédéral<sup>89</sup> en 1996, applique désormais la jurisprudence récente du Tribunal fédéral sur l'articulation entre le principe de la territorialité et la liberté de la langue.

79. Dans le canton des *Grisons*, la possibilité pour des enfants de suivre l'école dans une commune voisine offrant un enseignement dans la langue minoritaire est expressément prévue par la loi scolaire du 26 novembre 2000. En vertu de l'art. 16 al. 2, un enfant peut, sur demande, être scolarisé dans une commune voisine. Les communes concernées s'entendent sur les frais de scolarité, qui sont en règle générale supportés par la commune

<sup>86</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 2 novembre 2001, 2P.112/2001.

<sup>87</sup> A ce sujet, cf. A. Lüthi, *op. cit.*, p. 96.

<sup>88</sup> *Idem*, p. 115ss.

<sup>89</sup> ATF 122 I 236.

de résidence. En cas de désaccord, c'est le département cantonal de l'instruction publique qui tranche. Dans la pratique, il est peu fait usage de la possibilité d'être scolarisé dans une commune voisine offrant un enseignement dans une langue minoritaire (*i.e.* en romanche ou en italien). Dans quelques rares cas, il est à l'inverse demandé de pouvoir fréquenter une école voisine germanophone pour "échapper" au romanche. A noter enfin que l'obligation d'enseigner une langue officielle cantonale comme seconde langue à l'école primaire (art. 8 de la loi scolaire) contribue également à la sauvegarde des minorités linguistiques grisonnes.

## **2. La détermination de la langue scolaire dans les écoles primaires publiques des communes grisonnes**

80. Selon l'art. 3 al. 3 de la nouvelle constitution grisonne, les communes déterminent leurs langues scolaires dans le cadre de leur compétence et en collaboration avec le canton; elles veillent à la répartition traditionnelle des langues et tiennent compte des minorités linguistiques autochtones. La nouvelle loi sur les langues du canton des Grisons règle la question de la définition des langues scolaires selon des critères précis. Il s'agit là d'une innovation. Le principe est celui de la compétence des communes, qui fixent dans leur législation la langue utilisée pendant la scolarité obligatoire (art. 18 al. 1). La classification des communes en communes monolingues ou plurilingues se fait selon les mêmes critères que ceux applicables en matière de langues officielles (art. 18 al. 2; cf. à ce sujet *supra ad* art. 10, ch. 2, no. 61). Dans l'intérêt de la préservation d'une langue cantonale menacée, le gouvernement cantonal peut, sur proposition de la commune concernée, autoriser des exceptions lors du choix de la langue scolaire (art. 18 al. 3).

81. Selon l'art. 19 de la loi sur les langues, dans les communes monolingues, l'enseignement de la première langue se fait dans la langue officielle de la commune. Les communes veillent à ce que la première langue fasse l'objet d'un soin particulier à tous les niveaux scolaires. La détermination de la seconde langue se fait conformément aux principes définis dans la loi scolaire (art. 8 loi scolaire).

Dans les communes plurilingues, l'enseignement de la première langue se fait dans la langue autochtone (art. 20 al. 1). Dans les communes plurilingues et germanophones, le gouvernement peut, sur proposition de la commune, autoriser la gestion d'une école obligatoire bilingue dans l'intérêt du maintien de la langue autochtone (art. 20 al. 2). Dans les communes où la proportion des personnes appartenant à une minorité linguistique autochtone est de 10 % au moins, le romanche ou l'italien doivent être offerts à choix durant la scolarité obligatoire (art. 20 al. 3).

Sur proposition d'une association régionale et sur la base d'un concept, le gouvernement peut autoriser la gestion d'une école bilingue régionale (art. 21).

Dans les communes monolingues dont la langue officielle est le romanche ou l'italien, de même que dans les communes plurilingues, les autorités doivent offrir aux locuteurs d'autres langues la possibilité d'apprendre la langue autochtone ou d'en améliorer leurs compétences (art. 22).

82. Le changement de la langue scolaire obéit aux mêmes critères que le changement de langue officielle (art. 24; cf. no. 61).

A ce sujet, il convient de rappeler que les changements de la langue d'enseignement dans les communes ont été jusqu'ici très peu fréquents. Le dernier exemple remonte à vingt ans,

avec la commune de Bergün/Bravuogn, qui a concrétisé son passage à l'allemand en 1983. Parmi les autres communes qui ont opté pour l'allemand, certaines n'avaient jamais eu d'école primaire auparavant, de sorte que l'on ne peut pas véritablement parler de changement (par exemple Ilanz, Domat/Ems), ou d'autres ont opéré ce choix très tôt déjà (par exemple St. Moritz en 1910).

83. S'agissant de l'enseignement du romanche, il faut signaler qu'en décembre 2004, le gouvernement cantonal a adopté un plan général pour l'introduction progressive du rumantsch grischun, la langue standard créée en 1982 et devenue langue officielle du canton en 2001<sup>90</sup>. Ce plan vise à remplacer les cinq idiomes rhéto-romans (vallader, puter, surmiran, sutsilvan, sursilvan) par le rumantsch grischun comme langue d'alphabétisation. Le gouvernement grison invoque qu'il s'agit d'une mesure efficace pour la sauvegarde et la promotion du romanche et que l'identité linguistique devrait en sortir renforcée. Il est également d'avis que cela devrait permettre de regrouper des ressources financières et humaines, de même que de créer un matériel didactique attrayant.

En mars 2003, le Grand Conseil grison (parlement) avait accepté une première proposition du gouvernement demandant que le matériel didactique soit imprimé exclusivement en rumantsch grischun dès 2005. La «Lia Rumantscha», association faitière des organisations romanches, est favorable au plan du gouvernement cantonal, tout en insistant sur la nécessité d'apporter le plus grand soin à sa préparation.

Par votations populaires du 8 juin 2005, les six communes du Val Müstair se sont prononcées comme première région en faveur de l'introduction du rumantsch grischun. Jusqu'au début décembre 2006, les communes suivantes des Mittelbünden et de la Surselva se sont jointes par votation populaire à cette décision: Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera, Trin, Laax, Falera.

Dans de nombreuses communes toutefois, le plan du gouvernement est accueilli avec scepticisme, voire est ouvertement rejeté, notamment en Engadine. Il est reproché au gouvernement de n'avoir pas tenu compte de l'avis de la communauté linguistique concernée. Quant au fond, ces communes avancent notamment que le plan «rumantsch grischun à l'école» ne fera qu'accélérer l'érosion du romanche et la tendance à employer cette langue seulement oralement.

Selon les art. 16 et 18 de la loi sur les langues, les communes déterminent la langue officielle et la langue scolaire. Les communes qui se prononcent pour l'enseignement dans les dialectes autochtones se voient confrontées à la décision du gouvernement d'éditer le nouveau matériel didactique en rumantsch grischun seulement. Une médiation devrait se tenir dans les années 2008/2009, afin de promouvoir la compréhension entre les parties concernées et trouver une solution consensuelle.

### **3. Les filières d'enseignement bilingues**

84. Plusieurs cantons ont développé ces dernières années des filières d'enseignement bilingues, principalement au niveau secondaire II, voire des projets-pilotes pour donner la place qu'il convient aux langues familiales des élèves.

---

<sup>90</sup> A ce sujet, voir le rapport initial du Gouvernement suisse, no. 22, p. 13: la législation grisonne et le matériel de vote sont édités dans cette langue. Le rumantsch grischun est également la langue de correspondance avec l'administration cantonale.

85. Dans le canton de *Genève*, où près de la moitié des élèves sont de langue maternelle autre que le français, le projet «Ecole ouverte aux langues» (EOL) a été lancé. Il s'agit d'établir des ponts entre le français, langue officielle et commune de l'école, et l'allemand, seconde langue nationale apprise, avec quatre langues couramment pratiquées, à savoir l'italien, l'espagnol, le portugais et l'albanais. La démarche EOL est basée sur l'ouverture aux langues et la valorisation du bilinguisme. Elle s'adresse à tous les élèves, monolingues et bilingues, de toutes les classes du canton.

En outre, le canton de Genève offre depuis 2003 la possibilité de préparer une maturité mention bilingue (français-allemand ou français-anglais).

86. Dans le canton de *Bâle-Campagne*, il est également possible de passer une maturité bilingue.

87. Le canton de *Berne* offre actuellement des classes de maturité bilingues français-allemand dans trois gymnases cantonaux de Bienne et dans un gymnase de Thoune. De même, il existe des classes bilingues avec enseignement en allemand et anglais à Berne (école privée), Thoune et Interlaken. Dans le cadre de la réorganisation des lycées bernois et de l'introduction d'un nouveau plan d'études, les deux gymnases de Berne-Kirchenfeld et Köniz-Lerbermatt offriront la possibilité de cursus bilingues allemand-français et allemand-anglais dès la rentrée scolaire 2007.

88. A *Fribourg*, certains gymnases, ainsi dans la capitale de Fribourg, offrent des filières bilingues français-allemand. En outre, des projets-pilotes expérimentaux sont en cours afin d'améliorer les connaissances linguistiques des élèves en français et en allemand.

89. Dans le canton des *Grisons*, outre la ville de Coire citée par le Comité consultatif, les communes de Samedan, Pontresina, Bever, Celerina et Trin offrent un enseignement bilingue allemand/romanche dès la première classe primaire, alors que les communes de Bivio et Maloja proposent un enseignement bilingue allemand/italien.

90. A *Lucerne*, un gymnase offre depuis l'année 2002/2003 une filière bilingue dès la 3<sup>ème</sup> classe. L'allemand y est la langue principale. A noter que la Faculté de droit de la nouvelle Université de Lucerne offre des cours d'introduction en français juridique. Depuis le semestre d'hiver 2004/2005, un master en droit bilingue allemand-français a été introduit en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université francophone de Neuchâtel.

91. Dans le canton de *Neuchâtel*, le système d'instruction publique permet certaines possibilités de bénéficier partiellement d'un enseignement dans d'autres langues nationales et en anglais. De plus, les lycées offrent la faculté de préparer une maturité fédérale bilingue (français-allemand et français-anglais).

92. Au *Tessin*, l'école publique offre quelques possibilités de filières bilingues, généralement en italien et français ou italien et allemand. Ainsi, l'Ecole de commerce de la ville de Bellinzone permet de faire une maturité commerciale bilingue italien-français ou italien-allemand.



93. Dans le canton de *Vaud*, quelques filières bilingues français-allemand de deux types ont été introduites, avec un titre spécifique, pour les élèves qui fréquentent les classes gymnasiales.

94. Le canton du *Valais* a joué un rôle précurseur dans l'enseignement bilingue à l'école publique. Plusieurs communes, dont la capitale Sion, ont introduit depuis plusieurs années déjà des projets d'enseignement bilingue (français-allemand / allemand-français) à partir de l'école infantine ou au degré primaire. En outre, il existe des filières bilingues pour le niveau secondaire II, avec maturité et diplôme de commerce mention bilingue.

## ARTICLE 15

*Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.*

*Le Comité consultatif constate que les taux de chômage relevés en Suisse romande et au Tessin sont en moyenne plus élevés que les taux enregistrés dans les cantons alémaniques et que les entreprises ont de plus en plus tendance à regrouper leurs centres de décision dans les grandes villes, le plus souvent en Suisse alémanique. Tout en reconnaissant qu'il y a des limites à l'action qu'un Etat peut entreprendre dans ce domaine, le Comité consultatif considère que les autorités devraient accorder plus d'attention à ce phénomène et chercher à développer d'autres mesures de nature à en limiter les effets.*

*Le Comité consultatif constate que les mécanismes de participation pour les gens du voyage sont encore insuffisants et que le dialogue et la coopération avec les autorités fédérales n'ont été développés qu'assez récemment. Il considère que les autorités fédérales devraient envisager la possibilité de renforcer les compétences de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» en matière de coordination et se pencher sur la composition de ses organes. Le Comité consultatif considère aussi que les cantons devraient réexaminer les mécanismes de consultation des gens du voyage et, au besoin, les renforcer, car la communication s'avère difficile dans certains cantons. Ce constat est repris dans la quatrième conclusion du Comité des Ministres concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse.*

### **1. La participation aux affaires économiques et sociales des personnes appartenant aux minorités linguistiques**

95. Dans son principe même, la politique régionale suisse vise à réduire les disparités régionales. Les différents instruments existant au plan fédéral ont permis, depuis les années 70, de soutenir les zones moins fortes économiquement. Les aides aux régions de montagne et aux zones rurales, les aides directes aux entreprises et la participation de la Suisse à l'initiative communautaire «Interreg» (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale) ont ainsi eu un impact positif sur des régions telles que le Tessin, l'Arc jurassien, les zones alpines du Valais ou le canton des Grisons. Compte tenu des effets

néanmoins limités de cette politique avant tout redistributive, la Suisse a engagé à la fin des années 90 un vaste mouvement de réforme et proposé un projet de «*Nouvelle Politique Régionale*» («*NPR*»). Pour tenir compte de la position des cantons, principaux acteurs de la politique régionale, la NPR devrait reprendre les instruments actuels qui ont fait leur preuve, en les mettant sous le même toit et en les inscrivant dans une approche plus dynamique. A l'instar des politiques des autres pays membres de l'OCDE, la NPR vise à améliorer la compétitivité de certaines régions et, notamment, à aider les régions périphériques à exploiter leurs potentialités (en favorisant en particulier l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation, les systèmes de création de valeur régionaux, etc.). L'accent sera mis sur les mesures propres à générer une valeur ajoutée. Indirectement, il s'agit de contribuer au maintien et à la création d'emplois, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales. Une aide fédérale d'environ 70 millions de francs par an est prévue, sous forme d'aides financières, de prêts à un taux favorable pour des projets d'infrastructures et d'allègements fiscaux destinés à favoriser l'implantation des entreprises étrangères. Le projet de nouvelle loi sur la politique régionale a été adopté par le Conseil des Etats en juin 2006. A la session d'automne 2006, il a été soumis au Conseil national, qui l'a également approuvé. La loi devrait entrer en vigueur en 2008. Le message relatif au programme pluriannuel de mise en oeuvre de la NPR sera soumis aux chambres fédérales en 2007.

96. Complémentaire à la NPR, la «*réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*» («*RPT*»), acceptée par scrutin populaire en novembre 2004, contribuera également à réduire les disparités régionales. La RPT, qui devrait entrer en vigueur au début 2008, vise notamment à laisser aux cantons une plus grande liberté d'action pour assumer leurs tâches. Désormais, davantage de décisions devraient être prises "sur place", ce qui devrait permettre une meilleure considération des besoins des minorités nationales. L'autre objectif essentiel de la RPT est une compensation entre les cantons selon qu'ils ont un fort ou un faible potentiel de ressources. La péréquation financière actuelle, compliquée et peu gérable, sera remplacée par une péréquation des ressources. De même, grâce à une péréquation des charges, certains cantons devant faire face à des charges particulières seront soutenus de façon appropriée par la Confédération. Tel est le cas des cantons de montagne comme les Grisons, le Tessin ou le Valais.

## **2. Les mécanismes de participation des gens du voyage**

97. Dans le rapport sur «la situation des gens du voyage en Suisse» qu'il a adopté le 18 octobre 2006 (cf. *supra ad* article 5, ch. 2.1.4), en ce qui concerne la création d'aires de stationnement et de transit, le Conseil fédéral retient parmi les possibilités d'action de la Confédération un certain nombre de mesures de sensibilisation et d'information objective, d'encouragement du dialogue entre gens du voyage et sédentaires et de renforcement des capacités d'intervention et de participation des gens du voyage. Il est notamment relevé que la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage en suisses» devra désormais intensifier les efforts d'information et de sensibilisation qu'elle déploie déjà. Ainsi, elle pourrait continuer de collecter et de transmettre plus systématiquement encore des informations sur la situation dans les cantons et les communes, en particulier de manière à établir un catalogue de bonnes pratiques en matière de réglementation juridique et d'aménagement du territoire. La coopération entre autorités et gens du voyage par le biais de la Fondation a fait ses preuves et il est souhaité qu'elle soit renforcée. Ces conclusions vont dans le sens des positions exprimées lors de la consultation sur le projet de rapport par la Fondation elle-même, de même que l'Association des communes suisses. Ces organisations estiment en effet que le

soutien à la Fondation et à la «Radgenossenschaft der Landstrasse» devrait être renforcé pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs tâches.

98. Au niveau cantonal et communal (comme au niveau fédéral) il n'existe pas de mécanisme de consultation spécifique aux gens du voyage, par exemple en matière d'aménagement du territoire ou d'éducation. En ce qui concerne les places de stationnement et de transit, il est patent que l'intégration systématique des organisations représentant les gens du voyage dans les procédures de consultation cantonales ou communales portant sur des questions législatives ou des projets de réalisation permettrait de mieux tenir compte des besoins en cause. La «Radgenossenschaft der Landstrasse» estime toutefois que, ces dernières années, les autorités ont davantage consulté les gens du voyage sur ces problèmes. Si la pratique dans ce domaine des cantons et surtout des communes reste mal connue et floue, il est néanmoins ressorti, notamment à la faveur des questionnaires envoyés pour la préparation du présent rapport, que plusieurs cantons s'efforcent de davantage associer les gens du voyage aux procédures et décisions qui les concernent. On peut ainsi citer:

- Le canton d'*Argovie*, où des représentants des gens du voyage ont été inclus dans le groupe de travail pour la réalisation de la place de transit Augsterstich à Kaiseraugst (cf. *supra ad* art. 5, ch. 2.1.1, no. 29) et dans celui qui a élaboré la convention d'exploitation des lieux.
- Le canton des *Grisons*, qui associe les gens du voyage à la gestion des aires qui leur sont réservées par le biais de la «Radgenossenschaft der Landstrasse».
- Le canton de *Saint-Gall*, où les droits de participation des gens du voyage sont pris en compte tant à l'échelon communal, lors de l'adoption de plans d'affectation spéciaux, qu'à l'échelon cantonal dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur. Le canton souligne que ces formes de collaboration ont fait leurs preuves. En particulier, des représentants des gens du voyage ont dès le départ pris part aux travaux relatifs à l'aire de stationnement Linthgebiet (cf. *supra ad* art. 5, ch. 2.1.1, no. 29), ainsi qu'au concept visant la création de six places de transit (cf. *supra ad* art. 5, ch. 2.1.7, no. 43).
- Le canton de *Soleure*, qui a associé les gens du voyage à la création des deux aires de transit existantes à Balsthal et Grenchen et entend le faire également de manière adéquate en ce qui concerne la future place d'Oensingen.
- Le canton du *Valais*, qui a créé dès 1996 un groupe de travail "Gitans" incluant des représentants des gens du voyage.

Il faut noter également que certains cantons comme *Fribourg* ou le *Jura* associent ponctuellement des représentants des gens du voyage aux discussions de leur commission ou de leur groupe de travail chargés de trouver des solutions pour la création de places de stationnement ou de transit. De même, le canton de *Thurgovie* a organisé en 2005 un entretien avec la «Radgenossenschaft der Landstrasse», afin de clarifier les besoins des gens du voyage du point de vue de l'aménagement du territoire et de la création de places. On peut signaler que dans le canton de *Vaud*, les familles de gens du voyage qui y sont domiciliées n'ont apparemment pas donné suite aux invitations à participer au groupe de travail Gitans/Canton de VD, estimant suffisante leur représentation au niveau de la «Radgenossenschaft der Landstrasse».

Les lacunes subsistant encore dans d'autres cantons s'expliquent pour différentes raisons. Certains cantons, comme le *Tessin*, relèvent la difficulté de déterminer un interlocuteur approprié au sein des communautés locales, notamment compte tenu de passations de pouvoirs en cours entre les générations. Le mode de vie itinérant des gens du voyage rendrait également plus difficile une consultation locale effective.

### III TROISIEME PARTIE

#### ***Questions spécifiques posées à la Suisse***

##### **Question n° 1:**

«*Suite aux deux arrêts de principe rendus par le Tribunal fédéral le 9 juillet 2003 en matière de scrutins populaires sur les demandes de naturalisations, veuillez répondre aux questions spécifiques suivantes:*

- a) *quels sont les principaux développements intervenus aux Chambres fédérales dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne l'initiative parlementaire visant à laisser les cantons libres de soumettre les demandes de naturalisation au vote du peuple?»*

##### **Réponse:**

Les explications qui suivent se rapportent à des personnes qui souhaitent se faire naturaliser et qui, vu la déclaration interprétative de la Suisse, en particulier le critère lié à la nationalité suisse, ne sont pas protégées par la Convention-cadre. Le présent rapport répond toutefois de manière substantielle aux diverses questions posées par le Comité consultatif en matière de procédure de naturalisation. Les personnes concernées bénéficient en effet de la protection des droits fondamentaux de la même manière que celles appartenant aux minorités nationales reconnues.

99. Les deux arrêts déterminants rendus par le Tribunal fédéral le 9 juillet 2003 en matière de droit de la nationalité (ATF 129 I 217 et ATF 129 I 232<sup>91</sup>) ont suscité de nombreuses interventions parlementaires au niveau fédéral. Dans le premier arrêt, le Tribunal fédéral annulait pour la première fois une décision cantonale en matière de naturalisation pour cause de discrimination. Dans le second, il a jugé contraire à la Constitution de soumettre les demandes de naturalisation au scrutin populaire (référendum obligatoire) dans la mesure où les décisions rendues par le peuple ne sont pas motivées. Ces deux arrêts sont fondés sur le principe qu'une décision de naturalisation est de nature administrative, puisqu'elle concerne un individu face à l'Etat. Dès lors, les parties jouissent de toutes les garanties de procédure prévues à l'art. 29 Cst., parmi lesquelles le droit d'être entendu dont découle le droit d'obtenir une décision motivée. En outre, les citoyens, lorsqu'ils décident de l'octroi ou non de la naturalisation, assument des fonctions administratives de l'Etat et sont tenus de respecter les droits fondamentaux dont le principe de l'interdiction de toute discrimination.

100. A la suite de l'*initiative parlementaire* déposée le 3 octobre 2003 par le conseiller aux Etats Pfisterer (03.454), un *projet de révision de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité*<sup>92</sup> a été élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil des

---

<sup>91</sup> Cf. copies en annexe.

<sup>92</sup> Loi sur la nationalité (LN), RS 141.0.

Etats, afin de concilier la tradition des naturalisations par le peuple, ancrée de longue date dans de nombreuses communes de certains cantons, avec les règles de l'Etat de droit. Le projet a été accepté par le Conseil des Etats en décembre 2005, après avoir reçu l'approbation du Conseil fédéral. Il est actuellement en cours d'examen par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Le Parlement entamera probablement la révision de la loi sur la nationalité au courant de l'année 2007.

Le projet établit le principe de la compétence cantonale pour nommer les organes de décision et définir la procédure de naturalisation. Il s'agit de tenir compte du fait que, selon le canton et la commune, les décisions de naturalisation peuvent être prises par l'exécutif ou le législatif, au sein d'une assemblée communale ou encore par voie de scrutin à l'échelon communal. Selon le projet, le vote populaire reste envisageable sous toutes ses formes (scrutin, vote à main levée ou à bulletin secret en assemblée communale), mais seulement dans les cas où la demande de naturalisation a fait l'objet d'une requête de rejet et pour autant que l'organe qui rend la décision puisse fournir une motivation suffisante et conforme au droit, de sorte que le candidat à la naturalisation puisse faire vérifier par voie judiciaire le caractère équitable et non arbitraire d'une décision négative. Cela signifie concrètement que la naturalisation par les urnes est autorisée par voie de référendum facultatif: le cas échéant, une demande de rejet, munie du nombre de signatures requis et assortie d'une motivation sera envoyée aux citoyens en même temps que le matériel de vote. Il n'est par contre pas permis de soumettre les demandes de naturalisation au référendum obligatoire, car celui-ci peut conduire à un rejet de la demande sans que les motifs n'aient été expressément formulés. Le projet de loi spécifie également que les cantons sont tenus de veiller à la protection de la sphère privée des candidats à la naturalisation, en ne publiant que les informations nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation, d'une part, et en tenant compte du cercle des destinataires, d'autre part. Il oblige les cantons à ouvrir une possibilité de recours devant un tribunal qui statue en dernière instance sur les décisions cantonales ou communales en matière de naturalisation ordinaire. Après épuisement des voies de recours cantonales, conformément à la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>93</sup>, un recours au Tribunal fédéral sera possible par le recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF); seul le grief de la violation de droits constitutionnels pourra y être soulevé (art 116 LTF)<sup>94</sup>. La loi sur le Tribunal fédéral est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Dès lors, les cantons disposent d'un délai de deux ans pour instituer des autorités judiciaires cantonales de dernière instance.

101. Cette révision pourrait faire office de contre-projet à *l'initiative populaire de l'Union démocratique du centre (UDC)* «pour des naturalisations démocratiques», qui a été déposée le 18 novembre 2005 et a abouti le 9 janvier 2006. Cette initiative a pour objectif de donner aux communes l'entière compétence de déterminer l'organe qui accorde le droit de cité. Partant du postulat que la naturalisation est un acte strictement politique et non un acte individuel et concret de nature administrative, elle exclut toute possibilité de recours au niveau cantonal. Dans son Message aux Chambres fédérales du 25 octobre 2006<sup>95</sup>, le Conseil fédéral a proposé de soumettre cette initiative au peuple et aux cantons avec une recommandation de rejet.

En octobre 2005, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à *l'initiative parlementaire Joder* (03.445n), qui excluait que les tribunaux puissent examiner sur le fond une décision de naturalisation.

---

<sup>93</sup> RS 173.110.

<sup>94</sup> Cf. Feuille fédérale (FF) **2005** 3829.

<sup>95</sup> FF **2006** 8481.

Les arrêts précités du Tribunal fédéral ont également suscité de vives réactions dans les cantons où les décisions de naturalisation sont traditionnellement considérées comme des actes politiques et étaient jusqu'alors prises dans le cadre d'assemblées communales, voire soumises au verdict des urnes. Aussi trois cantons ont-ils chacun déposé une initiative cantonale entre novembre 2003 et novembre 2004. Constatant que son objectif était dans une large mesure semblable à celui poursuivi par l'initiative parlementaire Pfisterer, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à *l'initiative du canton de Schwyz*. Celle-ci vise à ce que la naturalisation ne puisse être obtenue par la voie judiciaire; à ce que la souveraineté cantonale en matière de procédure soit garantie; à ce que cette dernière soit équitable et menée de manière à respecter la dignité et les droits de la personnalité des candidats. En revanche, l'examen *des initiatives des cantons de Lucerne et Argovie* a été suspendu jusqu'à l'examen du projet de révision de la loi sur la nationalité.

**b) «quelles mesures générales – d'ordre législatif ou autre – ont été prises par les cantons concernés, en particulier Lucerne, pour se conformer aux arrêts précités?»**

### **Réponse:**

102. En dépit d'un vif attachement à la tradition des votes populaires, les cantons alémaniques dont les communes connaissaient les naturalisations par les urnes se sont alignés sur la jurisprudence du Tribunal fédéral en interdisant une telle pratique. Les développements suivants peuvent être signalés en matière de droit de la nationalité:

- Le canton de *Schwyz* n'admet plus le scrutin par les urnes. L'assemblée communale est désormais l'organe compétent pour accorder le droit de cité. Selon la procédure suivante, réglée par une ordonnance du gouvernement cantonal du 26 août 2003: si un citoyen présente à l'assemblée communale une proposition de rejet motivée contre une demande de naturalisation approuvée par l'exécutif communal, l'assemblée communale doit obligatoirement se prononcer. A l'inverse, en l'absence de proposition de rejet, la demande de naturalisation est réputée acceptée. Les recours introduits devant le Tribunal fédéral contre cette nouvelle réglementation ont été rejetés en mai 2004 (ATF 130 I 140). En avril 2005, l'électorat schwyzois a approuvé une initiative populaire de l'Union démocratique du centre (UDC) en faveur de votations à bulletins secrets lors des assemblées communales. Conformément à un projet du gouvernement cantonal de mars 2006, la réglementation provisoire appliquée depuis 2003 doit être ancrée dans une loi.
- Depuis le 9 juillet 2003, le canton de *Lucerne* n'a plus connu de scrutin par les urnes concernant des demandes de naturalisation. En février 2004, le Conseil d'Etat (exécutif cantonal) a proposé au Grand Conseil (parlement cantonal) une modification de la loi cantonale sur le droit de cité. Ce projet prévoyait que la compétence première en matière de naturalisation revenait à des commissions spécialisées, tout en laissant aux communes la possibilité de la déléguer à l'assemblée communale, au parlement communal ou encore à l'exécutif communal. Par ailleurs, le projet modifiait la procédure de naturalisation dans le cadre des assemblées communales ou des parlements communaux (dans le sens de ce qui a été retenu à Schwyz). Le Grand Conseil a refusé d'entrer en matière sur cette proposition.

En juillet 2003, le canton a soumis aux communes des recommandations sur la manière de respecter le devoir de motivation pour les décisions de naturalisation prises dans le cadre d'assemblées communales ou de parlements communaux. En outre, il a rappelé aux trois communes qui avaient pratiqué ce système que les naturalisations par les urnes étaient considérées comme inconstitutionnelles et qu'il devait y être renoncé dans le futur.

En novembre 2004, deux initiatives populaires déposées par l'Alliance verte ont été rejetées: la première demandait de transférer aux exécutifs communaux ou à des commissions spécialisées la compétence de naturaliser, cela de manière uniforme dans tout le canton; la seconde prévoyait notamment un droit de recours au tribunal administratif contre un refus de naturalisation.

Quant à la commune d'*Emmen*, enjointe par le Tribunal fédéral (ATF 129 I 217) de ne plus soumettre la naturalisation aux urnes, elle a décidé, en février 2005, de créer une commission en charge de ces dossiers. Les membres de cette commission sont élus par le peuple. A noter que depuis l'arrêt du Tribunal fédéral, neuf autres communes ont institué des commissions de naturalisation.

- Le canton de *Saint-Gall* a immédiatement réagi aux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 en établissant à l'attention des communes une circulaire recommandant de renoncer aux naturalisations par les urnes.

En mai 2004, le Parlement cantonal a adopté une nouvelle loi cantonale sur la nationalité, qui impliquait une modification de la loi sur les communes, laquelle admettait les naturalisations par les urnes. Selon ce projet, les dossiers auraient été traités par des commissions spéciales. Soumise au vote populaire à la suite d'un référendum de l'Union démocratique du centre (UDC), cette loi a été refusée en novembre 2004. Par la suite, un arrêté urgent de durée limitée a été adopté pour régler les questions de procédure et de garanties de procédure. Ces règles ont été reprises dans une loi ordinaire entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

- Dans le canton de *Thurgovie*, une révision de la législation est en cours, afin de donner aux assemblées communales la compétence par défaut en matière de naturalisation. Il est cependant prévu que la commune puisse attribuer cette compétence au conseil communal, à une commission spécialisée ou au parlement communal. Le projet exclut les scrutins par les urnes. Il prévoit qu'aucun vote populaire ne peut avoir lieu sans contre-proposition dûment motivée opposée à la proposition du conseil communal. Lorsqu'une contre-proposition est valable, elle est soumise au vote à bulletins secrets.
- En réaction à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le canton d'*Argovie* a informé ses communes qu'un référendum facultatif à l'encontre de décisions de naturalisations prises par des assemblées communales était exclu. De même, il leur a adressé une circulaire au sujet des exigences en matière de motivation pour les décisions négatives.

Au sujet du canton d'*Argovie*, on peut également signaler l'arrêt rendu le 4 janvier 2005 par le Tribunal fédéral, selon lequel lorsqu'une assemblée communale confirme la proposition négative du conseil communal en matière de naturalisation, elle approuve en règle générale aussi sa motivation. De sorte que la motivation de la décision de l'assemblée communale découle du rapport du conseil communal<sup>96</sup>.

- Jusqu'en 2003, la législation du canton d'*Appenzell-Rhodes Extérieures* prévoyait par défaut la naturalisation par les urnes, tout en laissant aux communes la possibilité d'y déroger. En octobre 2003 est entrée en vigueur une ordonnance provisoire imposant aux communes de confier à l'exécutif - ou au parlement communal le cas échéant -, la compétence de prononcer la naturalisation ordinaire des étrangers. Par la suite, la loi cantonale sur le droit de cité a été révisée. Depuis le 20 juin 2005 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup>

---

<sup>96</sup> ATF 131 I 18.



septembre 2005), il est désormais prévu à l'échelon de la loi que la naturalisation est accordée par le conseil communal. Cette compétence peut toutefois être déléguée à une commission.

- A *Glaris*, où les communes confiaient toutes - à une exception près - la compétence en matière de naturalisation au vote des bourgeois, le gouvernement a recommandé dès juillet 2003 de s'abstenir provisoirement d'organiser des votes aux urnes. En outre, il a formellement interdit à la commune de Schwanden la tenue d'un scrutin sur demande de naturalisation qui était prévu pour octobre 2003. Le 1er mai 2005, la Landsgemeinde a décidé la reprise des procédures de naturalisation qui avaient été bloquées. A l'exception du scrutin par les urnes, les communes sont libres de déterminer l'autorité compétente en matière de naturalisation.
- La nouvelle loi sur le droit de cité du canton des *Grisons* du 31 août 2005 prévoit la compétence générale des assemblées communales bourgeoises, avec la possibilité de délégation à l'exécutif. Certaines communes (par ex. Coire, Davos et Arosa) ont anticipé et institué il y a quelques années déjà le conseil communal comme autorité compétente. Tout refus d'octroi de la nationalité doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours au tribunal administratif cantonal.
- Dans le canton d'*Obwald*, la loi cantonale sur le droit de cité, qui a récemment été révisée, prévoit désormais l'obligation de motiver les refus de naturalisation et la possibilité d'interjeter recours contre ces refus.
- En août 2003, le canton de *Zoug* a adressé aux communes une circulaire réglementant la procédure de naturalisation par les assemblées bourgeoises. En particulier, il y a interdit le vote aux urnes et prescrit que toute décision négative doit être motivée selon le droit et pouvoir être attaquée en justice.
- Le canton de *Zurich* rappelle que l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 juillet 1993 (ATF 129 I 232) au sujet de l'initiative populaire zurichoise "Einbürgerungen vors Volk!" a confirmé la jurisprudence du Conseil d'Etat (gouvernement cantonal) selon laquelle une décision en matière de naturalisation est de nature administrative et doit donc être motivée. Le canton a alors pris les mesures suivantes: d'une part, il a émis à l'attention des communes des recommandations sur la manière d'éviter des violations constitutionnelles lors de naturalisations par des assemblées communales. S'agissant du devoir de motivation, il a proposé une procédure de vote en deux temps: d'abord un vote sur la demande de naturalisation en soi; ensuite, si la demande est refusée, un vote sur les motifs qui ont conduit à ce résultat; enfin, la motivation doit pouvoir faire l'objet d'une procédure de recours à deux degrés. D'autre part, le gouvernement cantonal a adapté en juillet 2004 l'ordonnance sur le droit de cité, y ancrant un devoir de motiver les refus de naturalisation.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, est entrée en vigueur la nouvelle constitution zurichoise, qui donne aux communes le droit de désigner l'organe compétent en matière de naturalisations. Les scrutins par les urnes sont exclus. La loi d'application de ces nouvelles dispositions constitutionnelles est en cours d'élaboration.

- En septembre 2005, le peuple du canton de *Berne* a adopté une modification de la législation en matière de naturalisation. A l'échelon communal, ce n'est plus l'assemblée communale, mais l'exécutif - à savoir les conseillers municipaux - qui est désormais compétent pour accorder la naturalisation.
- Il faut signaler également que, dans le canton de *Fribourg*, le parlement a été saisi en novembre 2006 d'un projet de loi sur le droit de cité prenant en compte la jurisprudence du

Tribunal fédéral. Une des principales nouveautés du projet est la compétence en matière de naturalisation accordée au conseil communal (exécutif), l'assemblée communale ou le conseil général (législatif) conservant toutefois le droit d'émettre un préavis. En outre, il est prévu que tout refus de naturalisation devra être motivé. Le requérant dont la demande a été écartée pourra faire recours.

c) «y a-t-il eu, depuis le 9 juillet 2003, de nouveaux cas de refus de naturalisation non motivés décrétés par des assemblées communales ou émanant de scrutins populaires?»

### **Réponse:**

103. La plupart des cantons concernés relèvent que les instructions qu'ils ont données immédiatement après les arrêts du Tribunal fédéral de juillet 2003 ont été bien suivies. En particulier, il n'y aurait pas eu de refus d'octroi de naturalisation non motivés dans les cantons de *Schwyz*, *Saint-Gall*, *Nidwald* et *Zoug*. A noter toutefois que certains cantons n'ont pas toujours une vision globale exacte de la situation, dans la mesure où ils n'ont connaissance que des cas qui ont donné lieu à recours. *Lucerne* relève quelques cas de décisions négatives non motivées émanant d'assemblées communales et d'un parlement communal, qui ont fait l'objet de recours auprès du Conseil d'Etat. Dans quelques communes du canton d'*Argovie*, des refus de naturalisation n'ont pas été suffisamment motivés. *Thurgovie* signale également sept cas. *Fribourg* déplore certains cas dans lesquels les exigences de motivation n'ont pas été entièrement satisfaites; le gouvernement est alors intervenu pour que les manquements constatés soient corrigés et que de nouveaux cas soient évités. *Zurich* relève également quelques refus de naturalisation non motivés émanant d'assemblées communales. Il s'agissait généralement de décisions prises à l'encontre de propositions positives des autorités. Elles ont pour la plupart été annulées sur recours et l'affaire a été renvoyée aux communes visées pour nouvel examen.

\*\*\*\*

### **Question n° 2:**

«Veuillez présenter les principaux résultats du programme de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique «formation et emploi» en matière de discrimination sur le marché du travail»

### **Réponse:**

104. Le 1<sup>er</sup> avril 1998, le Conseil fédéral a chargé le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) de lancer un programme de recherche (PNR) portant sur le thème «formation et emploi». Un montant de huit millions de francs a été alloué à ce programme. Les travaux de recherche ont débuté en mars 2000 et se sont achevés en 2004. Le programme avait pour but de mettre en lumière les relations entre la formation et l'emploi. En particulier, il a examiné le rôle que jouent les organisations professionnelles, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'organisation du système de formation et du monde du travail dans la constitution de ces relations. Six grands thèmes de recherche ont été définis. La question de la discrimination ne constituait pas l'un de ceux-ci et il n'est donc pas possible de présenter, comme requis, «les résultats du PNR 43 en matière de discrimination sur le marché du travail». Toutefois, parmi les trois thèmes transversaux

communs aux thèmes principaux figurait celui des minorités, lesquelles sont particulièrement concernées par les problèmes d'emploi. Se posait la question de savoir dans quelle mesure le système de la formation peut contribuer à une intégration des minorités. Etaient visées les minorités au sens large, sociales, régionales, linguistiques et culturelles.

105. Les projets qui ont abordé sous certains angles la question de la discrimination sont essentiellement les suivants:

- L'étude n° 3, intitulée «*Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*» (réalisée par Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguet), fait apparaître une très forte discrimination à l'embauche pour les «secondos». Mis en concurrence avec un jeune Helvète sorti de la même école et au bénéfice d'un CFC (certificat fédéral de capacité) identique, les candidats immigrés ont moins de chances de décrocher un emploi. La discrimination frappe avant tout les jeunes originaires de pays extracommunautaires, en dépit de leur scolarisation réussie en Suisse. Il apparaît dès lors que la position marginalisée des jeunes d'origine immigrée sur le marché du travail ne peut être attribuée seulement aux difficultés scolaires ou aux faibles connaissances linguistiques, mais est également partiellement le résultat de pratiques discriminatoires au moment de l'embauche.
- L'étude n° 6, intitulée «*L'école... et après?*» (réalisée par Thomas Meyer), a mis en évidence que, si la norme est de suivre une formation après la scolarité obligatoire, on constate des différences importantes entre les sexes et selon l'origine régionale, nationale ou sociale. Parmi les «profils à risque» pour un parcours de formation postobligatoire problématique figurent notamment les jeunes appartenant à des familles défavorisées sur le plan socioéconomique et/ou à des familles d'immigrés. A noter toutefois que les jeunes d'origine étrangère forment un ensemble hétérogène et que la situation est différente selon que l'on considère par exemple des immigrés «anciens» (venus surtout d'Italie et d'Espagne) ou des immigrés récents (venus des Balkans, de Turquie ou du Portugal).
- L'étude n° 7, intitulée «*L'égalité des chances lors de la recherche d'une place d'apprentissage: l'influence de l'école, de l'origine et du sexe*» (réalisée par Urs Haeberlin, Christian Imdorf, Winfried Kronig), démontre que les jeunes étrangers, et les filles en général (en particulier les filles étrangères), sont désavantagés lors du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle (apprentissage). En ce qui concerne les jeunes étrangers de la première génération, cela tient notamment au fait que la moitié d'entre eux suivent la filière scolaire du niveau le plus bas et qu'ils disposent rarement des «bonnes relations» pour la recherche d'une place d'apprentissage.

106. L'analyse des résultats des différents projets *sous l'angle de la formation post-obligatoire* (i.e. sous l'angle de la transition entre le degré secondaire I et le degré secondaire II) (réalisée par le Prof. Fritz Osterwalder) a fait ressortir que, contrairement à ce que l'on attendrait traditionnellement d'un système de formation publique, ce n'est pas uniquement en vertu de critères liés à leurs capacités intellectuelles que les écoliers sont acceptés ou non au degré secondaire II. Le sexe, l'origine sociale et l'arrière-plan migratoire jouent toujours un rôle manifeste.

*Sous l'angle des conditions favorables à l'innovation*, la synthèse (réalisée par le Prof. Beat Hotz-Hart) met en évidence que l'école obligatoire pose déjà les premiers jalons d'une carrière, en commettant souvent des fautes. En termes d'accès aux formations, la situation en Suisse est stable, mais sous-optimale. L'origine ethnique, le sexe, la langue maternelle et

le statut social jouent un rôle qui ne devrait pas leur revenir. Le potentiel intellectuel de la population n'est pas exploité de façon optimale en termes d'économie du savoir. Une intégration réussie des jeunes de langue étrangère aux niveaux éducatif et professionnel constituerait une mesure efficace pour promouvoir l'innovation en Suisse. Cela est toutefois encore loin d'être le cas.

\*\*\*\*

### **Question n° 3:**

*«Veuillez présenter et commenter les développements récents - y compris les initiatives populaires - concernant d'une manière ou d'une autre l'abattage rituel et l'impact potentiel de ceux-ci sur les rites juif et musulman»*

### **Réponse:**

107. Le 16 décembre 2005, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la protection des animaux (LPA). Lors de la mise en consultation de l'avant-projet en 2000, le Conseil fédéral avait souhaité assouplir l'interdiction totale de l'abattage rituel des mammifères (art. 20 LPA du 9 mars 1978). Il proposait que des animaux puissent, à certaines conditions, être abattus sans étourdissement avant la saignée, de sorte à prendre en compte, dans la balance des intérêts en présence, la liberté de conscience et de religion des communautés juive et musulmane pour lesquelles l'abattage rituel est une pratique importante. Compte tenu des vives oppositions manifestées par la plupart des cantons, les associations de protection des animaux, de paysans, de vétérinaires et de consommateurs et dans l'intérêt de la paix confessionnelle, le Conseil fédéral a dû renoncer à cette modification. A noter que l'abattage rituel a été interdit en Suisse depuis 1893, lorsque le peuple a adopté une disposition constitutionnelle à ce sujet, refusant de suivre la proposition du Conseil fédéral et du Parlement<sup>97</sup>. Le droit d'importer de la viande d'animaux abattus selon les rituels juif (viande kascher) et musulman (viande halal) est en revanche inscrit expressément dans la nouvelle loi sur la protection des animaux (art. 14). Cette dernière devrait entrer en vigueur fin 2007, lorsque l'ordonnance correspondante aura été révisée.

108. En janvier 2006, l'initiative populaire fédérale du 23 juillet 2003 «Pour une conception moderne de la protection des animaux» (ou « Oui à la protection des animaux!») a été retirée. Cette initiative demandait que soient notamment inscrites dans la Constitution fédérale l'interdiction de l'abattage d'animaux sans étourdissement avant la saignée, ainsi que l'interdiction d'importation d'animaux et de produits d'origine animale si leur détention et leur fabrication à l'étranger contrevenaient aux principes de la législation suisse sur la protection des animaux. Cette dernière interdiction posait problème, dans la mesure où son entrée en vigueur aurait mis fin à la possibilité pour les membres des communautés juive et musulmane d'acheter en Suisse de la viande issue d'animaux abattus selon leurs rites. Dans son Message du 7 juin 2004, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative. Il a été suivi par le Conseil d'Etat en octobre 2004 et par le Conseil national en juin 2005.

---

<sup>97</sup> Cet article a été remplacé en 1973 par une disposition constitutionnelle générale sur la protection des animaux (art. 80 Cst aujourd'hui), qui a fondé la LPA du 9 mars 1978 encore en vigueur, dont l'art. 20 interdit l'abattage rituel.

109. En 2002, l'Association contre les usines d'animaux (ACUSA) avait lancé une récolte de signatures pour une initiative populaire «Contre l'abattage rituel des animaux sans étourdissement préalable». Il s'agissait de modifier la Constitution fédérale de sorte à interdire également l'abattage rituel des volailles et à prohiber l'importation, la commercialisation et la consommation en Suisse de viande kascher et halal. L'initiative n'a pas abouti.

\*\*\*\*

#### **Question n° 4:**

*«Veuillez expliquer, à la lumière de la jurisprudence la plus récente des tribunaux (en particulier l'ATF 129 II 321), comment évolue l'articulation entre, d'un côté, les principes de l'aménagement du territoire et du droit des constructions et, de l'autre, les besoins liés au mode de vie traditionnel des gens du voyage»*

#### **Réponse:**

110. Nous nous permettons de renvoyer pour cette question aux éléments déjà indiqués plus haut, dans la Deuxième Partie du présent rapport, Chapitre B, *ad* article 5, ch. 2.1.3, no. 32ss.

\*\*\*\*

#### **Question n° 5:**

*«Veuillez présenter et commenter les développements récents relatifs à l'avancement des travaux concernant l'avant-projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques»*

#### **Réponse:**

111. Le 28 avril 2004, le Conseil fédéral a décidé de ne pas présenter aux Chambres fédérales l'avant-projet de *Loi fédérale sur les langues* (LLC) et le message correspondant, invoquant son opposition à la création de nouvelles lois de subventionnement<sup>98</sup>, alors qu'il avait reçu mandat du Parlement de réduire les dépenses fédérales. Le Conseil fédéral a toutefois confirmé sa volonté de maintenir l'aide apporté par la Confédération aux minorités linguistiques, notamment pour la promotion du romanche et de l'italien dans les cantons des Grisons et du Tessin. Le Conseil national a réagi par le dépôt de deux motions invitant le Conseil fédéral à présenter la loi devant le Parlement malgré le manque de ressources, suivies, le 7 mai 2004, d'une initiative parlementaire (Iv. pa. Levrat 04.429 «Loi fédérale sur les langues nationales»). Les Commissions législatives pour la science, l'éducation et la culture des deux Conseils ont approuvé cette initiative. La Commission du Conseil national (CSEC-N) a commencé à débattre de la loi sur les langues le 24 juin 2005, sans que le Conseil fédéral se fût à nouveau exprimé à ce sujet. Le 8 septembre 2005, lors d'une deuxième séance, la CSEC-N a voté l'entrée en matière et a commencé la discussion article par article, partant du projet élaboré par le Conseil fédéral. La CSEC-N a achevé l'examen du projet de loi sur les langues au début juillet 2006. Lors de sa séance du 15 septembre

<sup>98</sup> Le coût d'application de la LLC a été évalué à 17 millions de francs à partir de 2008.

2006, la CSEC-N a adopté le rapport explicatif correspondant à l'intention du Parlement et du Conseil fédéral. Le projet de loi devrait être discuté en plénum par le Conseil national au printemps 2007.

112. Le projet de loi fédérale sur les langues concrétise le nouvel article constitutionnel sur les langues (art. 70 Cst.). Il régit l'emploi des langues officielles de la Confédération par les autorités fédérales et dans les rapports des citoyens avec ces dernières, vise à encourager la compréhension mutuelle et les échanges ainsi qu'à soutenir les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. Il a en outre pour but de renforcer le quadrilinguisme comme singularité de la Suisse, d'encourager le plurilinguisme individuel et institutionnel dans la pratique des langues nationales et de sauvegarder le romanche et l'italien en tant que langues nationales. Une des spécificités du projet - qui ne figurait pas dans celui du Conseil fédéral - concerne l'enseignement des langues étrangères. La majorité de la Commission a souhaité inscrire comme objectif que la première langue étrangère enseignée soit une langue nationale. A noter également que le projet règle l'usage du romanche en tant que langue officielle "partielle" de la Confédération (art. 70 al. 1 Cst.): les locuteurs romanches, dans leurs relations avec les autorités fédérales, pourront s'exprimer dans l'un de leurs cinq idiomes aussi bien que dans la langue standardisée (rumantsch grischun). Il s'agit de tenir compte du fait qu'en général, les locuteurs de langue romanche ne s'expriment pas en rumantsch grischun, mais le comprennent. En revanche, dans ses communications écrites avec des personnes de langue romanche, la Confédération, comme le canton des Grisons, fera usage du rumantsch grischun. En faveur du romanche, il a également été retenu que les députés fédéraux pourraient s'exprimer dans la langue nationale de leur choix.

113. En matière de politique linguistique fédérale, il faut également relever qu'en janvier 2003, le Conseil fédéral a mandaté le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) pour la réalisation d'un *Programme national de recherche* (PNR) sur le thème: «*Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse*», pour un montant de 8 millions de francs: [http://www.nfp56.ch/d\\_portraet\\_dasnfp56.cfm](http://www.nfp56.ch/d_portraet_dasnfp56.cfm).

La politique suisse en matière de langues a pour but, d'une part, de renforcer la compréhension entre les différents groupes linguistiques et, d'autre part, de contribuer à la construction identitaire des individus dans ses dimensions linguistiques, ainsi qu'au développement de leurs compétences en langues première et autres. Le PNR 56 a pour visée de poser les fondements scientifiques de cette politique. Il comporte cinq composantes majeures:

- Clarification des conditions juridiques et politiques d'une action en matière de politique des langues;
- Défis actuels en matière d'enseignement des langues à l'école;
- Compétences linguistiques des adultes;
- Usage des langues dans l'économie;
- Relations entre langues et constitution de l'identité individuelle.

Les travaux de recherche ont débuté en septembre 2005. Les synthèses et la fin du Programme sont planifiés pour la mi-2009.

\*\*\*\*

**Question n° 6:**

«*Veillez présenter les principales innovations - et le cas échéant les premières expériences pratiques - résultant de la nouvelle constitution grisonne en ce qui concerne l'usage des langues officielles, le principe de la territorialité et l'autonomie communale en la matière* »

**Réponse:**

114. Pour ce qui est de *l'usage des langues officielles*, des innovations introduites en la matière par la nouvelle constitution grisonne et la nouvelle loi sur les langues, de même qu'en ce qui concerne *l'autonomie communale* à ce sujet, nous nous permettons de renvoyer aux éléments exposés sur ces questions dans la Deuxième Partie du présent rapport, Chapitre B, *ad* article 10, ch. 2, no. 60ss. Par ailleurs, s'agissant de la question *des langues scolaires et de l'autonomie communale*, nous nous référons à ce qui a été indiqué plus haut, *ad* article 14, ch. 2, no. 80ss.

115. *Le principe de la territorialité* inscrit dans la constitution cantonale doit être appliqué avec pragmatisme, conformément à la prépondérance dont bénéficient les communes et en respectant la situation linguistique prévalant actuellement dans les communes.

116. Selon des directives émises par le gouvernement en novembre 2003 à l'attention des communes et arrondissements, tant que la loi d'application sur les langues ne sera pas entrée en vigueur, le principe posé par la constitution cantonale concernant la collaboration avec le canton pour la détermination des langues officielles et scolaires sera appliqué au cas par cas. Des expériences pratiques sur les innovations dans ces domaines ne pourront donc véritablement être exposées qu'après l'entrée en vigueur de la loi sur les langues, plus avant dans le cours du 2<sup>ème</sup> cycle de suivi de la Convention-cadre.

\*\*\*\*

**Question n° 7:**

«*Veillez présenter les principales innovations de la nouvelle constitution fribourgeoise en ce qui concerne l'articulation entre le principe de la territorialité et la liberté de la langue*»

**Réponse:**

117. En ce qui concerne les langues, *l'ancienne* constitution du canton de Fribourg disposait que:

**Art. 21 aCst.:**

«<sup>1.</sup> *le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité.*

<sup>2.</sup> *L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.»*

La *nouvelle* constitution dispose désormais, en ce qui concerne les langues (art. 6 et art. 17), que:

Art. 6 Cst.:

«<sup>1</sup>. Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton.

<sup>2</sup>. Leur utilisation est régie dans le respect du principe de la territorialité: L'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

<sup>3</sup>. La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles.

<sup>4</sup>. L'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il encourage le bilinguisme.

<sup>5</sup> Le canton favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales.»

Art. 17 Cst. (nouveau):

«<sup>1</sup>. La liberté de la langue est garantie.

<sup>2</sup>. Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix.»

118. Ces nouvelles dispositions établissent une articulation plus harmonieuse entre le principe de la territorialité et la liberté de la langue. Cela ressort en particulier des art. 6 al. 2 et 6 al. 3. La prise en compte des minorités linguistiques autochtones est systématiquement prévue en rapport avec le principe de la territorialité des langues, ce qui n'était pas le cas dans l'ancienne constitution fribourgeoise.

Ainsi atténué, le principe constitutionnel de la territorialité des langues est/devrait être propre à favoriser la paix des langues. Il s'est agi de trouver un compromis reposant sur deux axiomes: la majorité linguistique a besoin de garanties pour le maintien de son intégrité culturelle et territoriale. La sauvegarde du paysage linguistique issu de l'histoire signifie toutefois également que les droits de la minorité linguistique doivent être protégés. Ce qui implique que les communes comprenant des minorités linguistiques importantes doivent nécessairement garantir à celles-ci certains droits. Par ailleurs, il devrait être permis aux communes qui connaissent des minorités linguistiques de moindre importance, mais tout de même significatives, d'agir en faveur de ces minorités sur une base facultative<sup>99</sup>.

\*\*\*\*

**Question n° 8:**

«*Veillez présenter et commenter les efforts déployés par les cantons sous les auspices de la Conférence des Directeurs cantonaux de l'Instruction publique (CDIP) pour harmoniser les conditions d'enseignement des langues et expliquer quels en seront les impacts sur l'enseignement des langues nationales et la cohésion nationale* »

<sup>99</sup> A ce sujet, voir A. Lüthi, *op. cit.*, p. 94-95. A. Macheret, «Le droit des langues», in *Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ)*, numéro spécial 2005 consacré à la Constitution du 16 mai 2004, p. 113-115 (accessible sur internet:

<http://www.fr.ch/ofl/rfj/cst/>.



## Réponse:

119. Les directeurs *cantonaux* de l'instruction publique ont décidé, en mars 2004, par 24 voix et 2 abstentions (AI, LU), de développer de manière coordonnée l'enseignement des langues dans la scolarité obligatoire et de stimuler plus tôt les compétences linguistiques. Leurs objectifs communs sont les suivants: promouvoir davantage la langue première (langue nationale locale) et, à plus long terme, enseigner à tous les élèves deux langues étrangères introduites au plus tard à partir de la 3<sup>e</sup> et de la 5<sup>e</sup> année scolaire. L'éventail des langues étrangères comprendra obligatoirement une deuxième langue nationale, ainsi que l'anglais. La mise en œuvre doit débuter en 2010 ou en 2012 au plus tard, selon la situation qui prévaut dans les cantons.

Par cette stratégie, la CDIP se prononce ainsi clairement en faveur du maintien d'une deuxième langue nationale pour tous les élèves dès le degré primaire et au plus tard à partir de la 5<sup>e</sup> année. Pour la CDIP, dans un pays plurilingue, et pour des raisons politiques, une deuxième langue nationale fait indiscutablement partie des langues dont l'apprentissage doit débuter tôt. La CDIP soutient également l'objectif d'offrir la possibilité aux élèves de développer leurs connaissances dans d'autres langues nationales.

Selon le calendrier établi en commun<sup>100</sup>, l'harmonisation des conditions de départ devra être réalisée d'ici 2006/2007. Par la suite, l'enseignement d'une première langue étrangère en 3<sup>e</sup> année devra être effectif dans tous les cantons au plus tard à partir de 2010, et celui d'une deuxième langue étrangère en 5<sup>e</sup> année au plus tard à partir de 2012. De fait, les premières mises en œuvre ont débuté avec l'enseignement de l'anglais dès la 3<sup>e</sup> année en Suisse centrale (rentrée scolaire 2005/2006) et dès la 2<sup>e</sup> année dans le canton de Zurich (progressivement à partir de 2004/2005).

Pour la CDIP, l'ordre d'introduction des deux langues étrangères n'est pas essentiel, l'important étant d'atteindre les objectifs fixés en fin de scolarité obligatoire (cf. *infra*: projet «HarmoS»). Cette question doit être coordonnée au sein des quatre conférences régionales de la CDIP (Suisse romande et Tessin, Suisse du Nord-Ouest, Suisse centrale, et Suisse orientale). Les décisions ou déclarations d'intention connues à ce jour laissent entrevoir la situation suivante:

- Dans une partie de la Suisse alémanique, l'anglais sera la première langue étrangère enseignée (à partir de la 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> année primaire), suivie du français (ou de l'italien: cf. Uri) dès la 5<sup>e</sup> année primaire (Zurich, CDIP de la Suisse centrale, CDIP de la Suisse orientale sauf Appenzell Rhodes-Intérieures).
- En Suisse romande, l'allemand est déjà enseigné aujourd'hui dès la 3<sup>e</sup> année primaire et restera la première langue étrangère enseignée, suivie de l'anglais, dont l'introduction sera avancée en 5<sup>e</sup> année (Déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande du 30 janvier 2003).
- Dans certaines cantons/régions proches de la frontière linguistique, ainsi les parties germanophones des cantons du Valais, de Fribourg et de Berne, les cantons de Soleure et Bâle ville, il a d'ores et déjà été décidé que le français restera la première langue étrangère enseignée dès la 3<sup>e</sup> année primaire, suivie de l'anglais introduit à l'avenir dès la 5<sup>e</sup> année primaire (CDIP de la Suisse Nord-Ouest sans Zurich, Lucerne et Argovie; cf. accord de coopération du 21 avril 2006). En septembre 2006, le gouvernement du canton

---

<sup>100</sup> Des dispositions différenciées pourront être prises par le Tessin et les Grisons en raison de leur situation linguistique spécifique.

de Bâle campagne s'est prononcé en faveur de l'anglais comme première langue étrangère; le législatif doit encore trancher la question.

- Dans les cantons du Tessin et des Grisons, la première langue étrangère enseignée reste une langue nationale.

Concernant les Grisons, à noter que suite à la réforme de l'enseignement des langues introduite dans ce canton, l'italien remplace désormais le français comme première langue étrangère pour les germanophones. Il s'agit d'une mesure destinée à renforcer la position des langues du canton. Dans les communes fortement mélangées, situées à la frontière des langues, l'italien entre toutefois partiellement en concurrence avec le romanche. Au niveau secondaire - c'est nouveau - l'anglais est enseigné comme langue étrangère extracantonale. Au Grand Conseil grison, un groupe parlementaire a toutefois déposé une intervention demandant l'introduction de l'anglais comme première langue étrangère en lieu et place de l'italien. Le Département de l'instruction publique du canton travaille à l'élaboration de modèles correspondants.

Quant au modèle tessinois, il prévoit l'enseignement obligatoire du français dès la troisième année, celui de l'allemand dès la septième année et celui de l'anglais dès la huitième année. De la sorte, à la fin de l'école obligatoire, les élèves tessinois auront pu suivre un enseignement dans deux autres langues nationales ainsi qu'en anglais.

Les modifications programmées par la CDIP dans l'enseignement des langues auront un caractère obligatoire par le biais de son projet «HarmoS», pour l'harmonisation progressive de la scolarité obligatoire en Suisse. Ce projet a été mis en consultation en février 2006 et devrait entrer en vigueur dès 2009. Il vise notamment l'établissement de niveaux de compétences homogènes et mesurables pour l'ensemble du pays à la fin de certaines années scolaires et dans certaines disciplines, dont la langue première et les langues étrangères. Les niveaux de compétences que devront obligatoirement atteindre les élèves à travers l'enseignement des langues seront fixés à partir de 2007 sur le plan suisse.

120. La stratégie de la CDIP pour la coordination nationale de l'enseignement des langues à l'école obligatoire a provoqué une véritable levée de boucliers dans plusieurs cantons de Suisse alémanique. Le reproche fait est celui d'une surcharge des enfants à l'école primaire, qui doivent déjà apprendre l'allemand - langue étrangère pour eux -, après le suisse allemand. L'objectif poursuivi est l'enseignement d'une seule langue étrangère durant les degrés primaires. La langue favorisée est généralement l'anglais, le français devant être repoussé à l'école secondaire. Une première initiative populaire dans ce sens a été lancée par des enseignants à Zurich, canton qui a joué un rôle pionnier dans l'introduction de l'apprentissage précoce de l'anglais avant le français à l'école primaire. La discussion a été également lancée dans dix autres cantons alémaniques sur la base d'initiatives populaires, d'initiatives parlementaires, d'interventions parlementaires, etc. Un comité intercantonal a été formé pour coordonner ces oppositions au concept de la CDIP. A ce jour, une réglementation définitive en faveur de l'anglais comme seule langue étrangère au primaire a été adoptée par les parlements des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Nidwald. En revanche, les cantons de Schaffhouse, de Thurgovie, de Zoug et Zurich ont rejeté en février, mai et novembre 2006 les initiatives populaires dans ce sens. Le vote de Zurich – canton le plus peuplé et moteur économique – est un signal important et devrait donner le ton. Il est vraisemblable que les cantons qui n'ont pas encore tranché la question s'y aligneront, voire que d'autres cantons reviendront sur leurs décisions, pour des motifs avant tout pragmatiques (manuels scolaires édités par plusieurs cantons, formation dans les hautes écoles pédagogiques partagées par plusieurs cantons, etc.).

121. Il faut relever que la question de l'enseignement des langues étrangères donne lieu également à de vives discussions politiques *au plan fédéral*. Une initiative parlementaire de juin 2000 (lv. pa Berberat no. 00.425 «Enseignement des langues officielles de la Confédération») demande que la Constitution fédérale soit complétée, à son article 70 sur les langues, d'une disposition qui obligerait les cantons à veiller à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernés, soit l'une de langues officielles de la Confédération. Cette initiative vise à donner aux Suisses et Suissesses le moyen de mieux se comprendre et se connaître, afin de consolider la cohésion nationale. Elle est discutée dans le cadre du débat parlementaire relatif au projet de loi fédérale sur les langues (cf. *supra ad* question n° 5, no. 111ss). Comme cela a déjà été exposé, la Commission législative qui a adopté ce projet a retenu à une faible majorité (12 voix contre 10 et une abstention) que la première langue étrangère enseignée devrait être une langue nationale. Le projet de loi fédérale sur les langues devrait être discuté en plénum par le Conseil national au printemps 2007.

\*\*\*\*

### **Question n° 9:**

*«Veuillez présenter les principales innovations de la récente révision de la loi sur le Grand Conseil bernois et de son règlement et expliquer en quoi elles affecteront la situation de la députation romande au parlement bernois»*

### **Réponse:**

122. A l'occasion des dernières élections d'avril 2006, le nombre de parlementaires au sein du Grand Conseil bernois est passé de 200 à 160. Cette réduction a été approuvée par le corps électoral bernois en septembre 2002. Le canton est désormais découpé en huit cercles électoraux. Le nombre de mandats dans chacun des cercles dépend de leur population. Seul le Jura bernois (trois districts francophones) se voit garantir les douze sièges dont il disposait jusqu'alors. Par ailleurs, la minorité francophone du nouveau cercle électoral bilingue Bienne-Seeland a la garantie d'une représentation proportionnelle.

En outre, le président/la présidente de la «Députation» francophone<sup>101</sup> siège désormais d'office au Bureau du Grand Conseil. Le Bureau nomme les membres et la présidence des commissions spéciales sur proposition des groupes parlementaires. Il est chargé notamment de déterminer le résultat des votes et des élections au Grand Conseil, de statuer sur l'urgence des interventions parlementaires, d'examiner et d'approuver les messages du Grand Conseil en vue des votations populaires, ainsi que de statuer sur les demandes d'information présentées par les députés.

Pour le reste, les autres dispositions de la loi et du règlement sur le Grand Conseil qui confèrent à la délégation francophone des droits particuliers restent inchangées.

---

<sup>101</sup> La «Députation» défend au Grand Conseil les intérêts du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne. Formée des députés/députées du Jura bernois et des députés /députées francophones du cercle électoral de Bienne-Seeland, elle peut demander le vote séparé dans les affaires qui concernent spécifiquement la minorité francophone: si des arrêtés du Grand Conseil ne réunissent pas la majorité des voix exprimées par la Députation, celle-ci peut demander qu'une autre réglementation soit soumise au vote. L'affaire est alors renvoyée au Conseil-exécutif (gouvernement) (« veto suspensif »).

123. Indépendamment de la législation sur le Grand Conseil, on peut également relever qu'une loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP) a été adoptée en septembre 2004 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>102</sup>. La LStP crée un statut particulier pour la population du Jura bernois devant lui permettre de préserver son identité, de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton et de participer activement à la vie politique cantonale. Elle vise à promouvoir le bilinguisme dans le district de Bienne et à renforcer la situation de la population francophone en tant que minorité linguistique et culturelle. Elle a en outre pour objectif de contribuer à renforcer la cohésion du canton. La LStP institue deux nouvelles autorités régionales: d'une part, le Conseil du Jura bernois, composé de 24 membres élus au scrutin proportionnel en même temps que le renouvellement général ordinaire du Grand Conseil; d'autre part, le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne. Compte tenu des compétences qui sont données à ces organes pour traiter directement avec les unités administratives des cantons ou régions voisins en matière de coordination scolaire, ainsi que dans les affaires relevant de la langue, de la culture et de l'administration d'institution communes (pour le Conseil du Jura bernois seulement), il s'agit également, par la nouvelle loi, de renforcer le statut de la minorité francophone du canton de Berne dans ses relations avec l'extérieur.

---

<sup>102</sup> Cf. copie en annexe.